

THE  
611

**L'IMPACT DE LA COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE  
SUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES :  
UNE EXPLORATION DES FACTEURS DE PERFORMANCE**

10171-6  
375 f

**Thèse présentée à  
L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
Montréal (Québec)**

**En tant qu'exigence partielle  
pour l'obtention du grade de  
Docteur en philosophie (Ph.D)**

**Par :**

**Nathalie Burlone**

**SEPTEMBRE 2001**



***Vive la famille Burdus!***



## REMERCIEMENTS

À Luc Bernier, directeur de thèse et professeur plus que généreux de son temps, de ses découvertes littéraires et de ses postes d'assistance de recherche. Sa confiance, ses encouragements et son humour m'ont accompagnée tout au long de ces années doctorales.

Aux membres du comité et du jury de thèse pour leurs judicieux conseils : Richard Marceau, Marcel Proulx et Vincent Lemieux. Merci aussi à Frances Abele de l'Université Carleton pour avoir accepté d'être lecteur externe.

À l'*École nationale d'administration publique* (ENAP), pour l'obtention d'une bourse d'excellence qui m'a permis de me consacrer à la complétion de cet ambitieux projet et au *Fonds pour la Formation de Chercheurs et l'Aide à la Recherche* (FCAR) pour la bourse de recherche de doctorat octroyée sur 2 ans.

Aux professeurs de l'ENAP qui ont su communiquer leur passion pour la recherche et la connaissance, particulièrement Luc Bernier, Richard Marceau et Marcel Proulx. Merci également à Mohamed Charih et Jean Turgeon avec qui j'ai eu le plaisir de travailler.

Au personnel de l'ENAP-Montréal, surtout la bande de la bibliothèque que j'ai côtoyée presque quotidiennement et qui m'ont facilité la tâche pour les renouvellements, les renouvellements et les renouvellements de volumes !

Aux répondants qui ont si généreusement donné de leur temps en entrevue.

Aux personnes qui ont travaillé à la transcription écrite des enregistrements, spécialement Diane Poulin pour son dévouement et l'excellence du travail de moine qu'elle a fait.

À l'Institut Vanier de la famille qui m'a libéré de mes responsabilités professionnelles pour me préparer au dépôt et à la soutenance de la thèse.

À mes parents pour l'éducation reçue, pour leurs encouragements depuis toujours à aller jusqu'au bout de mes engagements et pour leur support moral, financier et familial, en particulier ma mère, fidèle gardienne.

À mes enfants, Bénédicte qui m'a suivie, bien malgré elle, dans toutes mes entrevues et Thierry qui m'a accompagné, sans le savoir, tout au long de la rédaction. Ils sont mon plus bel accomplissement.

Enfin, mais surtout, à Manuel, pour sa curiosité, ses réflexions, sa patience et nos nombreuses discussions sur la vie et ... l'administration publique.



## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	ii
TABLE DES MATIÈRES .....	iii
LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTE DES TABLEAUX .....	vii
ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	ix
RÉSUMÉ .....	x
 CHAPITRE 1 : INTRODUCTION .....	 1
1.1 But de la recherche .....	1
1.2 Problématique .....	6
1.3 Questions de recherche.....	9
1.4 Organisation de la thèse .....	10
 CHAPITRE 2 : PERTINENCE ET CONTEXTUALISATION DE LA RECHERCHE .....	 12
2.1 Pertinence du sujet .....	12
2.2 Coordination des politiques : expériences fédérale et québécoise .....	16
2.3 Synthèse .....	20
 CHAPITRE 3 : COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE ET PERFORMANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	 23
3.1 Définitions des concepts .....	23
3.2 Mécanismes de coordination des politiques publiques .....	27
3.3 Facteurs affectant la coordination des politiques publiques.....	32
3.4 Synthèse .....	36
 CHAPITRE 4 : CADRE ANALYTIQUE .....	 38
4.1 Sources théoriques du cadre analytique .....	38
4.2 Synthèse .....	46
 CHAPITRE 5 : MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET DE TRAITEMENT DES DONNÉES .....	 48
5.1 Stratégie de recherche .....	48

5.2	Méthode de collecte de données.....	50
5.3	Échantillonnage.....	53
5.4	Classification et codification générale des données.....	57
5.5	Fiabilité et validité .....	60
5.6	Considérations éthiques .....	62
5.7	Synthèse .....	63
<b>CHAPITRE 6 : ANALYSE DE DONNÉES : OBSERVATIONS EMPIRIQUES.....</b>		<b>64</b>
6.1	Processus d'élaboration des politiques étudiées.....	67
6.1.1	Élaboration de la Politique familiale du Québec.....	67
6.1.2	Élaboration de la Loi 23.....	72
6.1.3	Élaboration de la Politique de soutien au développement local et régional.....	75
6.2	Pratiques et priorités des acteurs impliqués.....	82
6.3	Caractéristiques et rôles des acteurs impliqués .....	84
6.4	Processus de décision privilégiés .....	96
6.5	Outils et stratégies de coordination utilisés .....	107
6.6	Facteurs de réussite ou écueils.....	120
6.7	Impact du processus de coordination sur la performance des politiques...	133
6.8	Synthèse globale.....	145
<b>CHAPITRE 7 : PROPOSITIONS DE RECHERCHE.....</b>		<b>153</b>
<b>CHAPITRE 8 : CONCLUSION, LIMITES ET PORTÉE DE LA RECHERCHE.</b>		<b>170</b>
<b>APPENDICE 1 : GUIDES D'ENTREVUE.....</b>		<b>177</b>
	Guide d'entrevue détaillé.....	178
	Guide d'entrevue utilisé .....	182
<b>APPENDICE 2 : SOURCES DE DONNÉES SECONDAIRES.....</b>		<b>185</b>
<b>APPENDICE 3 : LETTRES ENVOYÉES POUR LA CONSTRUCTION DE L'ÉCHANTILLON .....</b>		<b>189</b>
Lettre 1 :	Lettre envoyée aux sous-ministres en titre et sous-ministres adjoints pour la construction initiale de l'échantillon.....	190
Lettre 2 :	Lettre envoyée aux répondants préalablement à un entretien.....	191

<b>APPENDICE 4 : CODIFICATION DES DONNÉES (ATLAS/TI).....</b>	<b>192</b>
Indicateurs de données.....	193
Description des codes assignés.....	200
Catégories et sous-catégories (familles de codes).....	207
 <b>APPENDICE 5 : APERÇU DES DONNÉES RECUEILLIES EN ENTREVUE.....</b>	 <b>211</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	 <b>214</b>

## LISTE DES FIGURES

<b>FIGURE 1 : COORDINATION DES STRUCTURES ET COORDINATION DES POLITIQUES .....</b>	<b>5</b>
<b>FIGURE 2 : CADRE ANALYTIQUE PROPOSÉ .....</b>	<b>45</b>
<b>FIGURE 3 : OPÉRATIONNALISATION DES QUESTIONS DE RECHERCHE .....</b>	<b>47</b>
<b>FIGURE 4 : STRUCTURE D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE FAMILIALE DU QUÉBEC .....</b>	<b>79</b>
<b>FIGURE 5 : STRUCTURE D'ÉLABORATION DE LA LOI 23 .....</b>	<b>80</b>
<b>FIGURE 6 : STRUCTURE D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL.....</b>	<b>81</b>
<b>FIGURE 7 : ILLUSTRATION GRAPHIQUE DE LA THÈSE .....</b>	<b>169</b>

## LISTE DES TABLEAUX

<b>TABEAU 1 :</b>	<b>SYNTHÈSE DES STRATÉGIES ET OUTILS DE COORDINATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....</b>	<b>31</b>
<b>TABEAU 2 :</b>	<b>SYNTHÈSE DES FACTEURS DE RÉUSSITE OU D'ÉCHEC DE LA COORDINATION HORIZONTALE .....</b>	<b>35</b>
<b>TABEAU 3 :</b>	<b>RÉPARTITION DU NOMBRE D'ENTREVUES EFFECTUÉES SELON LES POLITIQUES ÉTUDIÉES .....</b>	<b>56</b>
<b>TABEAU 4 :</b>	<b>RÉPARTITION DES RÉPONDANTS EN FONCTION DES POSTES OCCUPÉS .....</b>	<b>56</b>
<b>TABEAU 5 :</b>	<b>RÉPARTITION DES RÉPONDANTS EN FONCTION DE LEURS FORMATIONS, ANNÉES D'EXPÉRIENCE ET EXPERTISE DANS L'ÉLABORATION DE POLITIQUES .....</b>	<b>57</b>
<b>TABEAU 6 :</b>	<b>LIEN ENTRE LES QUESTIONS DE RECHERCHE ET LE GUIDE D'ENTREVUE .....</b>	<b>65</b>
<b>TABEAU 7 :</b>	<b>ÉLÉMENTS RELATIFS À LA DIMENSION « COORDINATION » POUR LES TROIS POLITIQUES ÉTUDIÉES .....</b>	<b>119</b>
<b>TABEAU 8 :</b>	<b>ÉLÉMENTS RELATIFS À LA DIMENSION « FACTEURS DE RÉUSSITE ET ÉCUEILS » POUR LES TROIS POLITIQUES ÉTUDIÉES .....</b>	<b>132</b>
<b>TABEAU 9 :</b>	<b>SYNTHÈSE DES DONNÉES RECUEILLIES SUR LA POLITIQUE FAMILIALE .....</b>	<b>149</b>
<b>TABEAU 10 :</b>	<b>SYNTHÈSE DES DONNÉES RECUEILLIES SUR LA LOI 23 .....</b>	<b>150</b>
<b>TABEAU 11 :</b>	<b>SYNTHÈSE DES DONNÉES RECUEILLIES SUR LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL.</b>	<b>151</b>
<b>TABEAU 12 :</b>	<b>SYNTHÈSE DES DONNÉES RECUEILLIES SUR LES TROIS POLITIQUES ÉTUDIÉES .....</b>	<b>152</b>
<b>TABEAU 13 :</b>	<b>PROPOSITIONS DÉCOULANT DES QUESTIONS PRINCIPALES (ET SOUS-QUESTIONS) DE RECHERCHE .....</b>	<b>164</b>
<b>TABEAU 14 :</b>	<b>PROPOSITIONS DÉCOULANT DES QUESTIONS SECONDAIRES DE RECHERCHE .....</b>	<b>165</b>

**TABLEAU 15 : RELATION ENTRE LES RÉSULTATS POUR LES TROIS  
POLITIQUES ET LES PROPOSITIONS DE RECHERCHE .....166**

## ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

<b>CAPA :</b>	<b>Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation</b>
<b>CAR :</b>	<b>Conférence administrative régionale</b>
<b>COMART :</b>	<b>Comité ministériel des affaires régionales et territoriale</b>
<b>CLD :</b>	<b>Centre local de développement</b>
<b>CLE :</b>	<b>Centre local d'emploi</b>
<b>CRD :</b>	<b>Conseil régional de développement</b>
<b>CSN :</b>	<b>Centrale des syndicats nationaux</b>
<b>CSD :</b>	<b>Centrale des syndicats démocratiques</b>
<b>DEV DUR :</b>	<b>Loi 23 (Droit de produire - développement durable)</b>
<b>FTQ :</b>	<b>Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec</b>
<b>IOC :</b>	<b>Interorganizational coordination</b>
<b>MAPAQ :</b>	<b>Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec</b>
<b>MEO :</b>	<b>Mise en œuvre</b>
<b>MRC :</b>	<b>Municipalité régionale de comté</b>
<b>NMP :</b>	<b>Nouveau management public</b>
<b>POLFAM :</b>	<b>Politique familiale du Québec</b>
<b>PQ :</b>	<b>Parti Québécois</b>
<b>SAIC :</b>	<b>Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes</b>
<b>SDR :</b>	<b>Secrétariat des Régions</b>
<b>SOUTREG :</b>	<b>Politique de soutien au développement local et régional</b>
<b>UPA :</b>	<b>Union des producteurs agricoles</b>
<b>UMRCQ :</b>	<b>Union des municipalités régionales de comtés du Québec</b>
<b>UMQ :</b>	<b>Union des municipalités du Québec</b>

## RÉSUMÉ

Alors que les études sur les relations horizontales se sont davantage intéressées à l'agencement cohérent des structures organisationnelles qu'aux conséquences possibles de tels liens, cette thèse se centre plutôt sur la raison d'être des instances gouvernementales : la production de politiques et de programmes publics. Par une exploration empirique des effets de la coordination interministérielle introduite au moment de l'élaboration des politiques publiques, nous avons tenté de mieux comprendre comment la coordination se traduit dans la réalité des gouvernements, quels outils et stratégies peuvent être associés à des secteurs d'activité particuliers et quels impacts auront ces mécanismes sur la performance ultérieure des politiques visées.

Trois cas ont été analysés : la Politique familiale du Québec, la Loi 23 et la Politique de soutien au développement local et régional du Québec. De façon inductive, la recherche a conduit à formuler des propositions sur la mécanique même de la coordination, particulièrement sur le rôle et les caractéristiques des acteurs impliqués, sur l'utilité des outils et des stratégies de coordination choisis (comités interministériels et ministériels, commissions et consultations ad hoc, assignation d'un coordonnateur, rencontres et échanges informels), sur l'effet de l'implication du palier politique (planification, réflexion et décision), sur les styles de décision qui conditionnent le processus et sur la détermination de critères d'évaluation et de mesures de performance à priori.

Cette recherche contribue à enrichir le bagage théorique en analyse des politiques en identifiant les influences qui entrent en jeu lors d'élaborations interministérielles et les bénéfices à en retirer pour la production des politiques publiques. Elle fournit également des pistes intéressantes pour la pratique de la gestion horizontale en démystifiant le processus même de coordination interministérielle qui peut apparaître complexe ou peu utile et en informant sur les facteurs qui le facilitent ou y nuisent.



# CHAPITRE 1

## INTRODUCTION

### 1.1 But de la recherche

Bousculées par de profonds bouleversements tels la mondialisation des marchés, la restructuration de l'économie, la détérioration du tissu social, le vieillissement de la population, l'accroissement de la diversité culturelle, etc., les instances gouvernementales ont à repenser les interventions qu'elles doivent privilégier. À ces bouleversements s'ajoutent invariablement les contraintes budgétaires annuelles et les critiques du vérificateur général, des citoyens et des groupes de pression pour une amélioration du processus de prise de décision, des politiques plus cohérentes et une prestation de services plus efficace. Les réformes gouvernementales sont également à prendre en compte, notamment l'impact des restructurations ministérielles antérieures ainsi que les nouvelles pratiques émergentes sur le processus d'élaboration des politiques publiques (Kernaghan, Marson et Borins, 2000).

Les acteurs gouvernementaux doivent donc à la fois respecter ou mettre à jour leur mission et leurs pratiques et voir à la mise en œuvre de politiques et de programmes cohérents pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Alors qu'il est d'usage courant pour chaque ministère d'élaborer ses programmes et ses politiques en silos sans guère de concertation avec d'autres instances, les faits démontrent que de nombreuses mesures développées par les ministères sont fragmentées, incohérentes et sans coordination les unes avec les autres (Peters, 1998b).

La complexité et l'enchevêtrement croissants des questions auxquelles les gouvernements ont à répondre (Hanf et Scharpf, 1978; Bryson et Einsweiler, 1991; Savoie, 1995; Peters et Savoie, 1995; Chisholm, 1996, Radin, 1996; Peters, 1998a, 1998b) font que l'élaboration des politiques publiques doit désormais être abordée différemment. Tel que nous le développons au chapitre 3,

*...une bonne partie de l'échec pour créer une structure horizontale au sein du gouvernement est imputable aux politiques plutôt qu'à la gestion ou à la mise en œuvre. Alors qu'il arrive parfois qu'un ministère ou un organisme décide délibérément de ne pas coordonner ses activités de prestation de services avec celles d'autres organismes, les divergences au niveau des prémisses qui sous-tendent les politiques fondamentales (et les prescriptions juridiques) des organismes constituent un obstacle majeur à la coordination des activités. (Peters, 1998b, p. 5)*

Les frontières ministérielles devenues moins étanches, les gouvernements sont contraints à revoir la traditionnelle vision verticale qui définit les objectifs et les priorités lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes de dédoublement ou d'incohérence des politiques, des programmes et des services. En d'autres termes, ils doivent se questionner sur ce qu'est la coordination et comment elle peut être réalisée pour faire de leurs extrants principaux, les politiques publiques, un tout cohérent.

Alors que certaines tendances préconisent une décentralisation de la décision, d'autres « demandent que le pouvoir central renforce sa capacité de coordonner l'élaboration des politiques et leur application » (Peters et Savoie, 1995, p. 1). Non seulement ces pressions inverses embrouillent la direction que doivent prendre les ministères, mais les problèmes que pose la coordination de leurs politiques sont également accentués par l'ajout d'instances décisionnelles et constituent une entrave importante au fonctionnement de l'appareil gouvernemental. L'intérêt marqué porté par les gouvernements sur les structures aux dépens de leur raison d'être<sup>1</sup> a mis en évidence la nécessité de s'attaquer au problème de la cohérence des politiques publiques et d'opter pour une vision horizontale. Dans un contexte où sont repoussées les frontières de l'organisation, de nombreuses initiatives visant à questionner la nature et la forme du travail des gestionnaires publics ont été mises en branle (Centre canadien de gestion, 2001; Bourgault et Lapierre, 2000). Les conclusions sont généralisées : la coordination, tant dans la gestion des activités que dans l'élaboration des politiques est *le* défi auquel les organisations publiques doivent s'attaquer. Les structures gouvernementales n'étant que

---

<sup>1</sup> La suggestion de réforme administrative du gouvernement du Québec de 1997 (réforme Facal) s'est d'ailleurs plus intéressée aux structures à abolir ou à maintenir qu'à une évaluation systématique des programmes et politiques incohérents. Voir

des moyens qui permettent la mise en œuvre des politiques publiques, il s'agit donc moins de les transformer que de questionner comment elles peuvent être mises à profit pour résoudre les différences dans leurs orientations<sup>2</sup> : «*The pendulum has swung too far from coordinated effort on key strategic and horizontal issues and the search is on for ways of strengthening interdepartmental policy work*» (Kroeger, 1996, p. 468).

Il est important de souligner ici la différence entre la coordination des structures et la coordination des politiques publiques puisque c'est à cette dernière que la thèse s'intéresse. Très peu de travaux se sont intéressés aux politiques mêmes, c'est-à-dire aux produits des organisations. L'importance de recherches sur les réorganisations gouvernementales est indéniable en ce qu'elles aident à comprendre comment les organisations évoluent, quelles sont les tendances qui les influencent et quels en sont les effets sur la prestation des services. Par ailleurs, cet intérêt marqué pour les structures laisse de côté une dimension importante, à savoir, où et comment s'incorpore l'élaboration des politiques et les programmes publics dans cette dynamique. Ce questionnement est d'ailleurs une dimension peu explorée en analyse des politiques. Ainsi, s'intéresser au processus de coordination au moment de l'élaboration des politiques est une réflexion capitale à faire si on veut mieux comprendre et apprécier l'efficacité de l'action gouvernementale, action qui passe par les politiques et les programmes mis sur pied.

La présente recherche ne s'attarde donc pas à l'étude de la coordination des organisations mais bien à l'investigation de la coordination des politiques, c'est-à-dire, les pratiques des organisations lorsqu'il est temps d'élaborer des politiques en interministériel. D'aucun diront qu'on ne peut parler de coordination des politiques à l'étape d'élaboration sans parler des mécanismes dont se dotent les organisations pour travailler ensemble. Il est vrai que les organisations cherchent davantage à se coordonner qu'à coordonner leurs politiques. On n'a

---

Gouvernement du Québec (1997). *Rapport Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux*, Ministère du Conseil exécutif, 127 pages.

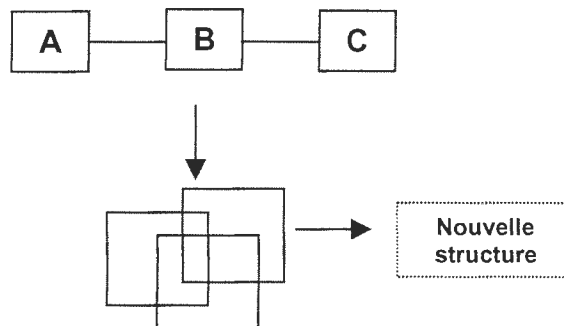
<sup>2</sup> Une des critiques faites par de nombreux fonctionnaires tant au Canada, en Grande-Bretagne et en Australie a trait au fait que les efforts de coordination ont généralement visé à modifier les structures plutôt qu'à changer les comportements. Voir

qu'à penser aux fusions (et abolitions de structures) qui ont abouti à la création du ministère fédéral *Développement des ressources humaines Canada* il y quelques années. Or, la différence importante qui caractérise la coordination des politiques à l'étape d'élaboration réside principalement dans les raisons sous-jacentes à la participation des acteurs. En effet, dans les exercices d'élaboration interministérielle de politiques, il ne s'agit pas seulement de coordonner des organisations mais surtout de s'attarder aux effets de la politique à développer sur les diverses juridictions impliquées. Ces effets se concrétisent soit par l'implication des acteurs dans la mise en œuvre de la politique en question, dans le financement des mesures qui seront déterminées ou par la nécessité d'évaluer le degré de congruence entre les nouvelles politiques élaborées et celles qui existent déjà. Mais plus encore, on invite les acteurs concernés à participer à un processus interministériel avec l'idée que la politique développée sera d'autant performante une fois mise en œuvre, les diverses préoccupations ayant été prises en compte. De plus, les acteurs s'impliquent également souvent parce que les politiques développées engendrent des fusions ou des abolitions de programmes ou de politiques dans diverses juridictions.

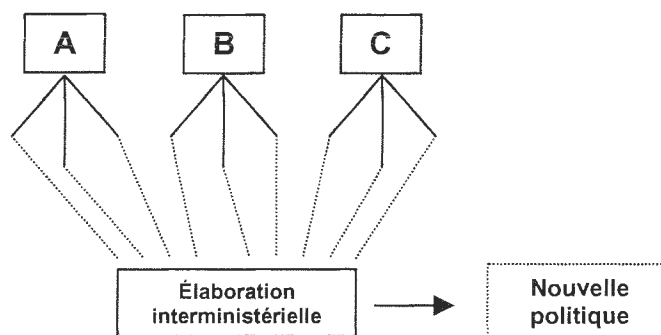
La figure 1 montre la différence entre la coordination des structures et la coordination des politiques publiques. Dans le premier cas, des moyens sont recherchés pour changer la configuration organisationnelle globale en vue d'une amélioration de l'efficacité organisationnelle, laquelle peut passer par la création d'une nouvelle structure. Dans le deuxième cas, des moyens sont recherchés pour agencer (ou intégrer ou abolir) les politiques (illustrées par les pointillés) de diverses organisations lors de l'élaboration d'une nouvelle politique.

**Figure 1 : Coordination des structures et coordination des politiques**

Coordination des structures



Coordination des politiques



La distinction entre les deux formes de coordination discutées peut paraître artificielle. Il serait en effet légitime de se demander s'il est possible d'étudier les politiques publiques sans étudier la coordination des structures. Nous estimons toutefois que de ne s'intéresser qu'à la coordination des structures gouvernementales accentue le problème de coordination des politiques publiques puisque ces dernières ne font, à toutes fins pratiques, jamais partie des considérations lorsqu'il est question d'ajouter, de réduire ou de fusionner des instances. En une phrase, la coordination des structures ne s'intéresse pas à la performance des politiques.

Il est évident que la coordination des politiques ne se fait pas sans que les organisations impliquées mettent à profit des moyens pour coordonner leurs actions, leurs intérêts, leurs objectifs et leurs politiques sectorielles en vue de l'élaboration d'une nouvelle politique. Il était alors nécessaire de se pencher sur ces moyens. Ces derniers s'apparentent à ceux identifiés dans la littérature sur la coordination structures du fait que ce sont des individus faisant partie d'organisations (donc des structures) qui doivent travailler ensemble. La différence réside dans le but poursuivi par l'exercice. Dans les cas étudiés pour cette thèse, le but ultime était d'élaborer de nouvelles politiques en les coordonnant à celles existantes et aux réformes en cours, engendrant dans quelques cas des abolitions de programmes.

C'est donc dans ce questionnement important que s'inscrit cette thèse. Son utilité découle de l'aspect spécifique qu'elle aborde, à savoir, la coordination des politiques publiques à l'étape d'élaboration. À l'inverse des nombreuses études sur les relations interorganisationnelles qui s'intéressent plus aux déterminants de la coordination, la présente étude comble un vide en centrant le traitement de la coordination des politiques à cette étape du processus de production des politiques publiques. Cette thèse soutient que la coordination horizontale dans l'élaboration des politiques publiques est une variable importante dans l'explication de la performance des politiques. C'est à cette lacune théorique que nous nous sommes attaqués. La recherche vise donc non seulement l'identification des mécanismes utilisés par les organisations impliquées dans un processus de coordination de la formulation des politiques mais propose d'investiguer leur impact sur la performance des politiques publiques étudiées.

## 1.2 Problématique

De façon générale, la présente thèse aborde la question de la réussite et de l'échec de la coordination interministérielle<sup>3</sup>. En effet, outre l'impact qu'elle peut avoir dans le discours politique, à quoi sert la coordination des politiques publiques ? Alors que la recherche sur le sujet s'est beaucoup plus centrée sur les forces qui mènent à la coordination interorganisationnelle que sur les conséquences possibles de tels liens (Oliver et Ebers, 1998), cette re-

---

<sup>3</sup> Dans ce texte, les termes coordination *interorganisationnelle*, *horizontale* et *interministérielle* sont employés alternativement mais réfèrent au même concept.

cherche tente de mieux comprendre comment la coordination des politiques se traduit dans la réalité des gouvernements, quels mécanismes peuvent être associés à des secteurs de politique particuliers et quels impacts auront ces arrangements sur la performance des politiques visées. En d'autres termes, cette thèse propose une exploration empirique des effets de la coordination des politiques publiques à l'étape d'élaboration sur la performance ultérieure de celles-ci.

Les écrits sur la coordination des politiques publiques sont généralement descriptifs, en ce sens qu'ils s'intéressent à identifier les mécanismes généraux de coordination utilisés ou à en apprécier l'utilité (Seidman, 1975; Painter, 1981; Ruiz-Gallegos, 1990; Campbell et Halligan, 1992; Boston, 1992; Crasswell et Davis, 1993, 1994; OCDE, 1996; Lambright, 1997; Anderson, 1997). Bien qu'une politique ou un programme particulier soit en toile de fond, ces études s'intéressent davantage à la coordination des structures pour une mise en œuvre efficace, sans compter qu'elles datent souvent d'une ou deux décennie (Aucoin, 1979; Doerr, 1981; Kernaghan et Kuper, 1983). En ce qui concerne les stratégies d'actualisation de la coordination, il faut noter que les études effectuées, bien qu'elles aient une portée normative en tant que mécanismes d'action, se sont limitées à décrire et à analyser une stratégie dans un ou quelques cas. Aucune théorie qui lie les stratégies employées à des effets particuliers ne ressort des études faites sur le sujet (Scharpf, 1978; Alexander, 1993).

Les études plus empiriques se retrouvent à toute fin pratique exclusivement au niveau intergouvernemental et touchent plus précisément les politiques macro-économiques. La mobilité accrue du capital a forcé les gouvernements à s'intéresser aux influences internationales et à la coordination des politiques monétaires et fiscales (Webb, 1995; Savoie, 1995; Dobson, 1991). L'intérêt de se pencher sur la coordination horizontale des politiques publiques internes se justifie précisément par cette attention portée à la coordination intergouvernementale. L'augmentation des relations entre les gouvernements a eu un impact sur leur taille, sur les liens intragouvernementaux et sur le nombre d'acteurs impliqués (Pollard, 1986). Afin de pouvoir s'inscrire éventuellement dans une perspective intergouvernementale, les programmes et les politiques internes doivent être considérés comme des « *éléments essentiels de la*

*politique en matière de compétitivité internationale dans une conjoncture axée sur l'information* » (Peters, 1998b, p. 14; Metcalfe, 1994).

Très rares sont les recherches empiriques qui portent sur la coordination des politiques et sur l'impact de cette dernière sur leur performance (Jennings, 1994, 1998). De plus, elles ne font pas le lien entre les mécanismes utilisés, les styles de décision et différents secteurs de politiques, ce que cette thèse aborde.

Cette recherche a donc pour objectif de combler un vide dans la littérature sur la coordination (Alexander, 1993, 1995), soit une recherche empirique des mécanismes de coordination utilisés par les organisations à l'étape de l'élaboration des politiques et une jonction entre ces modes de coordination et des styles de décision particuliers. Enfin, cette recherche explore l'impact de ces modes de coordination sur la performance des politiques publiques étudiées.

L'objet de cette recherche est fondamental en analyse des politiques publiques. D'une part, la question de la coordination horizontale constitue un apport nouveau à l'élaboration des politiques publiques et par conséquent une meilleure réponse aux problèmes sociaux. De plus, la recherche offre des pistes de réponse à une préoccupation actuelle de recherche en administration publique. En effet, de récents écrits théoriques s'interrogent sur le développement de nouvelles approches visant à réduire les tensions entre la fragmentation des organisations et le besoin de coordination (Charih et Kernaghan, 1997). Enfin, dans la pratique, on observe que l'instauration des différentes réformes administratives ont intensifié l'incohérence et le morcellement organisationnel, d'où le besoin marqué de trouver des solutions concrètes au problème de coordination (Peters et Savoie, 1995). Depuis quelques années, on s'interroge également sur la gestion horizontale dans les administrations publiques, à savoir comment doit-on penser les organisations, la prestation des services et l'imputabilité lorsque plusieurs instances (privées, communautaires ou publiques) participent à la prise de décision et à la mise en œuvre des programmes et politiques (Centre canadien de gestion, 2001; Bourgault et Lapierre, 2000). Cette recherche contribue à améliorer la compréhension



du processus de décision en matière de politiques publiques et à l'amélioration éventuelle de la performance de ces dernières.

### 1.3 Questions de recherche

Tel que mentionné précédemment, la recherche proposée se centre sur la coordination horizontale des politiques publiques, c'est-à-dire, sur le processus de décision impliquant plus d'une organisation à l'étape de l'élaboration. Rappelons que l'enjeu de la coordination est l'interrelation entre les différents aspects des politiques publiques. Globalement, la recherche empirique menée vise à aborder la question de la réussite et de l'échec de la coordination interministérielle par une investigation des modes de coordination utilisés par les organisations à l'étape de l'élaboration de leurs politiques et une appréciation de l'impact de ces modes de coordination sur la performance des politiques publiques étudiées.

Par conséquent, la problématique est abordée par deux questions principales (et sous-questions):

1. Quels sont les mécanismes de coordination utilisés par les organisations étudiées pour harmoniser leurs politiques publiques à l'étape de l'élaboration ?
  - 1.1 Quels styles de décision président le processus de coordination horizontale des politiques publiques à l'étape d'élaboration ?
  - 1.2 Y a-t-il un lien entre les mécanismes de coordination utilisés et les différents secteurs de politique étudiés ?
2. Quel est l'impact des mécanismes de coordination utilisés sur la performance des politiques publiques étudiées ?

La recherche tentera également de répondre à deux questions secondaires :

1. Comment les pratiques et les priorités de chaque ministère s'inscrivent-elles dans l'exercice de coordination interministérielle?
2. Quel(s) rôle(s) les acteurs impliqués dans les démarches de coordination interministérielle jouent-ils dans la réussite ou l'échec de la coordination horizontale des politiques publiques ?

La base empirique sous-jacente à ces questions de recherche est présentée en détail au chapitre 3.

#### **1.4 Organisation de la thèse**

La recherche en administration publique a deux objectifs. Le premier est d'enrichir le corpus empirique par des recherches de qualité qui explorent des enjeux nouveaux ou connus mais sous des angles différents. En d'autres termes, faire une contribution rigoureuse à l'état des connaissances. Le second objectif concerne l'utilité de ces recherches pour la gestion quotidienne des affaires publiques. Comme le mentionnaient Kernaghan et Charh (1996), la dissémination des résultats de recherche doit s'étendre au-delà des cercles académiques pour qu'ils puissent éclairer la pratique. La présente thèse rencontre ces deux objectifs. Elle explore un champs de l'analyse des politiques encore peu étudié et soumet des propositions de recherche qui contribuent à une réflexion au sujet de la coordination de la formulation des politiques publiques. Ces propositions de recherche génèrent alors des questions à investiguer davantage. Ancrée dans la pratique même du processus de production des politiques publiques, cette thèse ouvre la porte à une réflexion normative sur les résultats, en relation avec les pratiques actuelles d'élaboration des politiques publiques.

Cette thèse est composée de 8 chapitres. La première partie introduisait la problématique abordée, le but poursuivi ainsi que les questions de recherche. Elle soulignait entre autre l'importance de s'interroger sur la coordination des politiques publiques en général et plus spécifiquement, sur l'étape d'élaboration comme un aspect fondamental mais négligé du processus de production des politiques publiques. Le prochain chapitre campe la pertinence de la recherche et fait un bref survol des expériences fédérale et québécoise de coordination interministérielle. Le chapitre 3 situe la coordination des politiques publiques dans la littérature, propose une définition des concepts retrouvés dans la littérature, identifie les mécanismes de coordination généralement utilisés ainsi que les facteurs qui en conditionnent la réussite ou l'échec. Le chapitre 4 propose un cadre théorique tiré des écrits du chapitre précédent, cadre qui a servi à bâtir le guide d'entrevue et à organiser les résultats. Le chapitre 5 présente la méthodologie utilisée pour la cueillette de données et pour leur classification. Le chapitre 6 examine les observations empiriques tirées des entrevues réalisées avec les répondants ainsi que des données secondaires. Le chapitre 7 met en évidence les propositions générées à partir des résultats de la recherche alors que le chapitre 8 conclut sur l'apport potentiel de la thèse à la littérature sur la coordination et sur l'analyse des politiques, de même que sur ses limites et sa portée en regard de recherches ultérieures sur le sujet.

## CHAPITRE 2

### PERTINENCE ET CONTEXTUALISATION DE LA RECHERCHE

#### 2.1 Pertinence du sujet

Dans la plupart des pays industrialisés, une révolution dans les méthodes de gestion prend place. Troquant la concentration des pouvoirs décisionnels pour un leadership accru confié aux gestionnaires, les organisations gouvernementales revoient en profondeur leurs modes de fonctionnement en favorisant notamment les alliances intra et extra gouvernementales. Cette tendance est si répandue que l'OCDE affirme que « *tous les pays membres veulent adopter des méthodes plus efficaces de collaboration entre niveaux d'administration* » (OCDE, 1997, p.6). Outre le Canada et le Québec qui seront discutés plus loin, plusieurs pays de tradition Westminster sont nettement engagés dans cette voie<sup>4</sup>. En Grande-Bretagne, différentes mesures ont été mises en place depuis la fin des années 80 dans le but d'analyser les activités en cours et d'en évaluer le degré de coordination (par exemple, le *Comprehensive Spending Review* de 1997, le Livre blanc *Modern Public Services* de 1998 et le Livre blanc de 1999 *Group on Better Government*). Ces mesures ont abouti à un plan d'action en janvier 2000 (*Wiring it up*) visant l'administration de l'élaboration et la gestion des politiques qui impliquent plus d'un ministère. L'Australie a également instauré des *routines* de coordination dans le domaine des politiques publiques par l'entremise de comités interministériels. Enfin, la Nouvelle-Zélande a révisé en profondeur les rôles et les fonctions du gouvernement central et favorisé le développement d'initiatives horizontales à caractère coopératif. La coordination des politiques publiques est assurée par le Bureau du Premier ministre, principalement par la planification stratégique des résultats à atteindre à moyen et long termes.

Ainsi, la coordination horizontale découle directement d'efforts conjoints à développer des politiques publiques qui se complètent et qui impliquent l'apport de deux instances ou plus pour leur réalisation. Les questions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques prennent place dans un système où les acteurs dépendent nécessairement les uns des autres

---

<sup>4</sup> Voir Bernier, Bourgault et Burlone (2001).

pour régler efficacement les problèmes auxquels ils sont confrontés (Hanf et O'Toole, 1992). Pour opérationnaliser les grandes politiques telles celles de l'environnement, de la santé et de l'éducation, divers programmes sont en place qui ont des buts, des priorités et des sources de financement divers. C'est l'interrelation des programmes et, par ricochet, des politiques qui assure une réponse globale à des problèmes eux-mêmes interreliés (Peters, 1998a, 1998b; Chisholm, 1996). La contribution simultanée de plus d'un acteur ministériel met en relief divers patrons de coopération entre les ministères. Les structures interorganisationnelles deviennent ainsi de plus en plus courantes du fait que les politiques visent rarement à résoudre des situations simples (O'Toole, 1997). La multiplication des comités interministériels est un signe marqué de cette évolution.

Ancrés dans une volonté de rendre les organisations plus rationnelles et, par le fait même, plus efficaces comme nous le verrons au point 3.2 du prochain chapitre, de nombreux auteurs se sont penchés sur les mécanismes adoptés pour favoriser la collaboration entre les structures organisationnelles et entre les acteurs qui y œuvrent. Contrairement à ces nombreuses études qui portent sur la cohérence et sur l'harmonisation des structures publiques, la recherche proposée se centre exclusivement sur la coordination horizontale des politiques publiques comme déterminant de leur performance, ce qui n'a pas encore été traité en analyse des politiques publiques.

En effet, peu d'écrits portent sur la coordination interministérielle des politiques publiques et sur les mécanismes privilégiés pour en assurer le bon fonctionnement. En fait, la coordination des politiques a traditionnellement été abordée dans le cadre des différentes fonctions que l'organisation doit coordonner, telles la planification, la programmation, le partage d'information et l'évaluation (Gulick, 1937; Fayol, 1949; Barnard, 1938, Thompson, 1967; Mintzberg, 1982, Minnery, 1988, Lawrence et Lorsch, 1994; Rogers et Whetten, 1982). Pourtant, la coordination horizontale des politiques publiques est un des enjeux fondamentaux en administration publique (Painter, 1981; Peters et Savoie, 1995; Peters, 1998a, 1998b). Elle vise à éviter les conflits issus de dédoublements inutiles, à rechercher des points

de convergence entre les politiques et à instaurer une perspective d'ensemble auprès des différentes instances ministérielles.

La coordination horizontale est une condition essentielle à la planification des politiques et des programmes publics. L'étude de la coordination des politiques publiques vise à identifier les liens entre certains mécanismes de coordination et types de politiques, de même que les facteurs qui facilitent ou nuisent à leur mise en œuvre : « *By implication, this orientation sees IOC as a matter of the 'design of implementation systems and the linkage of policy goals to policy instruments'* » (Alexander, 1993, p. 329).

Du fait que les politiques publiques découlent d'une chaîne de décisions et d'actions qui impliquent des instances organisationnelles à différents moments du processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques (Rainey et Milward, 1983; Franz, 1991), la coordination des politiques réfère à cet enchaînement et les problèmes de coordination sont reliés à des champs d'action spécifiques : « *It is reasonable to assume that consistency in various stages of the policy process is dependent on both regulations that link the processes in various action arenas, and the dynamics within the participating organized actors* » (Kaufmann, 1991, pp. 214-215). Le secteur public utilise des réseaux interorganisationnels spécialisés qui sont liés à diverses instances gouvernementales et qui ont leur logique propre (Franz, 1991).

Quatre raisons majeures expliquent l'importance de traiter de la coordination des politiques publiques plutôt que de la coordination des structures gouvernementales. Premièrement, la survie et la légitimité des élus sont directement en cause. En effet, une façon sûre de mettre un gouvernement dans l'embarras est d'étaler au grand jour que la main droite ignore ce que la gauche fait. Il est donc ici question de la viabilité politique du gouvernement.

Deuxièmement, les politiques publiques doivent être cohérentes, ou du moins apparaître comme tel, pour que les projets gouvernementaux obtiennent les appuis nécessaires à leur réalisation. Les politiques publiques constituent une somme d'enjeux dont la coordination

procure un avantage politique. La coordination horizontale des politiques publiques interpelle alors la viabilité politique d'une politique (Aucoin, 1979).

Troisièmement, la coordination des politiques publiques devient nécessaire en raison de la fragmentation des structures gouvernementales qui a un effet sur les politiques elles-mêmes (Whetten et Bozeman, 1991). La capacité d'élaboration des politiques publiques semble grandement érodée et ce, par l'action de nombreux facteurs, dont la mondialisation (Peters, 1996). Cet état de fait amplifie le besoin d'une gestion horizontale. La politisation derrière les orientations et l'altération du rôle du gestionnaire qui se voit dorénavant comme un entrepreneur (Charih et Daniels, 1997; Osborne et Gaebler, 1992) viennent ajouter à la complexité du processus.

La quatrième et fondamentale raison pour les fins de cette thèse réside dans le fait que l'agencement cohérent des politiques publiques, lesquelles sont les extrants directs de l'action des gouvernements, assure généralement leur performance et contribue à améliorer l'efficacité et l'efficience de l'État. C'est d'ailleurs pourquoi la coordination des politiques est une idée centrale des réformes administratives récentes : elle procure une solution aux obstacles que créent la compétition et le conflit (Aucoin, 1979). En effet, depuis les dernières années, la nécessité d'harmoniser l'élaboration des politiques a plus d'une fois été mise en lumière dans diverses réformes administratives : *«Only to the extent that it deals effectively with these horizontal policy issues will it be able to "steer the state" in ways that secure desired policy results however incomplete or temporary these must be.»* (Aucoin, 1995, p. 245).

Ces réformes s'inscrivent en aval de la tendance dominante dans la gestion des gouvernements, soit l'application d'un style de gestion emprunté au secteur privé, le nouveau management public (NMP). Cette influence érode la capacité de coordonner les opérations et les politiques. Plusieurs facteurs sont sources d'incohérence dans les gouvernements. Outre les idées en vogue reliées au NMP qui diminuent le degré d'uniformité des décisions et des politiques, les demandes faites par les groupes d'intérêts, les réformes institutionnelles qui

compartimentent les structures ministérielles en de petites organisations autonomes et l'importance accordée à l'entrepreneurship mènent inévitablement à moins de cohérence (Peters et Savoie, 1995). De la même façon, la tendance remarquée des gouvernements à considérer les prestataires de services en termes de clients (Osborne et Gaebler, 1992; Wright et Zussman, 1996; Ford et Zussman, 1997) et, de ce fait, à recevoir les directions de ces clients plutôt que de l'instance centrale, contribue à plus d'incohérence et de différence. Ajoutons à cela l'importance des groupes de pressions et les multiples demandes qu'ils font et les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques s'en trouvent d'autant fragmentés. En somme, la situation peut se résumer ainsi :

*Assurer la cohérence des politiques constitue l'un des défis permanents de la gestion des affaires publiques. Les gouvernements ont cherché à le surmonter en mettant en place au niveau politique et administratif des mécanismes de gestion chargés de l'élaboration des politiques et de l'harmonisation de l'ensemble de l'action gouvernementale. Bien que des succès considérables aient été obtenus par cette voie, la crainte d'un affaiblissement de la capacité des gouvernements à assurer la cohérence des politiques se manifeste dans les pays membres de l'OCDE en raison d'une apparente perte de substance de l'état, suscitée par l'évolution du contexte international et par les tendances récentes de la réforme du secteur public. (OCDE, 1996, p.3)*

## **2.2 Coordination des politiques : expériences fédérale et québécoise**

Qu'en est-il de l'importance d'harmoniser les politiques et les programmes publics entre ministères concernés que ce soit au gouvernement fédéral ou au Québec ? Tel que mentionné précédemment, les réformes administratives qui s'effectuent dans les administrations publiques contemporaines tendent à opter pour une gestion qui les rend plus décentralisées et fragmentées. Des pressions opposées s'exercent qui favorisent l'autonomie des organisations dans leur prestation de services mais les contraignent à la fois à mieux se coordonner les unes avec les autres du fait de la rareté des ressources financières (Peters et Savoie, 1995).

Dans les années soixante et soixante-dix, la fragmentation croissante des organisations gouvernementales canadiennes, due à l'accroissement des responsabilités, a forcé le gouver-



nement à se doter d'une structure centrale renforcée : « *Coordinating the policy process with such structures became a critical function of those central agencies serving the Prime Minister as government leader and the Cabinet as collective executive* » (Aucoin, 1995, p. 89). Critiquées pour n'avoir pas donné les résultats escomptés, ces structures centrales ont été modifiées par la décentralisation des responsabilités opérationnelles, tout en renforçant la prise de décision centrale, ce qui a donné lieu au développement de mécanismes complexes pour assurer la coordination horizontale de ces structures (Savoie, 2000).

Alors que les commissions Lambert et d'Avignon proposaient une restructuration de la gestion, la réforme *Service public 2000* s'est pour sa part concentrée sur le personnel, visant à réformer la bureaucratie fédérale pour diminuer les contrôles et les processus imposés. La qualité des services aux citoyens, la responsabilité et la décentralisation de la prise de décision ont été favorisées et actualisées par la mise sur pied d'agences de services spéciaux. Dans ce contexte, la coordination horizontale des politiques publiques n'était plus vue comme une entreprise visant à unifier les politiques de divers ministères. Plutôt, le regroupement de politiques semblables ou complémentaires sous l'égide d'une seule organisation a été préféré : « *The objective should be to promote intra-organizational policy making on horizontal issues rather than relying on the complex coordinative and linking mechanisms required by interorganizational policy making* » (Aucoin, 1995, p. 105). Depuis, la question de la coordination et de la cohérence des politiques publiques a de nouveau refait surface (Bernier, Bourgault, Burlone, 2001; Sproule-Jones, 2001; Centre canadien de gestion, 2001) notamment dans les derniers rapports du Conseil privé (Bourgon, 1997, 1998, 1998b, 2000). Le greffier du Conseil privé note « *la complexité et le caractère transversal des politiques publiques* » et prescrit l'adoption d'une « *nouvelle approche en matière d'élaboration des politiques (...), la planification à moyen et à long terme (...), la coordination et la collaboration entre les ministères et les paliers de gouvernements* » (Bourgon, 1998, p. 12).

Ainsi, depuis la Commission Glassco qui préconisait de « *laisser le manager gérer* » jusqu'à la réforme fédérale sur la révision des programmes de 1996, le gouvernement canadien adopté, à divers degrés, les prescriptions préconisées par le NMP. Ces efforts de décentrali-

sation, de déréglementation et de délégation ont d'autre part été assortis de mesures visant à centraliser, coordonner et contrôler. En outre, le gouvernement fédéral a instauré une gestion par portefeuille où chaque ministère veille à la coordination du travail effectué par les organismes qui sont sous sa responsabilité. Le gouvernement a également mis en branle une série d'activités dans le cadre de l'examen des programmes, notamment la création de groupes de travail de sous-ministres, dont un exclusivement dévolu à la capacité d'élaboration des politiques et un autre aux questions horizontales :

*Puisqu'un si grand nombre de problèmes sont interreliés et concernent plusieurs ministères, nous avons créé des groupes de travail qui permettent de rassembler les compétences et les points de vue de plusieurs ministères. Nous avons aussi commencé à regrouper par thèmes les politiques proposées au gouvernement. (Cappe, 2000, p. 6)*

Le Groupe de travail sur le renforcement des services d'élaboration des politiques de même que celui sur les questions horizontales abordaient directement le besoin de coordination des politiques publiques (Anderson, 1997). En particulier, le Groupe de travail sur les questions horizontales relevait les problèmes inhérents aux exercices de coordination interministérielle, à savoir l'envergure des politiques, les rouages de l'appareil d'État, les relations de travail et la culture de la fonction publique. En dépit de ces difficultés, ce groupe soulignait que :

*L'efficacité du processus de formulation des politiques -- y compris la gestion des questions horizontales -- dépend des capacités en la matière de chaque ministère : capacité de coordination interne; capacité de repérer les enjeux touchant d'autres ministères et de consulter ceux-ci; capacité d'examiner les propositions émanant d'autres ministères. (Bureau du Conseil privé, 1996, p. 2)*

Le groupe de travail concluait sur l'importance de définir clairement les enjeux, d'établir des partenariats en consolidant les systèmes interministériels d'élaboration de politiques et de renforcer la collégialité entre spécialistes des politiques.

De plus, un *Secrétariat de la recherche sur les politiques* a été créé en 1997 pour maintenir le dialogue entre les ministères, les organismes de développement régional et les conseils régionaux fédéraux ainsi que de mieux comprendre les questions interministérielles. Par l'entremise d'un *Réseau du leadership* créé en 1998, le gouvernement canadien vise à regrouper les leaders de la fonction publique en réseaux d'expertise (OCDE, 2000). Enfin, une des façons de réaliser l'intégration horizontale est de s'assurer que les activités des sous-ministres soient organisées en ce sens (Bourgault, 1997).

Dans les années 70', les comités interministériels ont été formellement établis et des superstructures mises en place pour développer des politiques coordonnées par le biais des ministres d'État, des Secrétariats généraux, des comités ministériels et du Comité des priorités (Bernier, Bourgault et Burlone, 2001). Le gouvernement du Québec s'est également doté de Conseils et Secrétariats axés sur une problématique particulière (femmes, jeunes, famille, action communautaire, etc.) mais qui se prononcent sur des dossiers plurisectoriels.

Au Québec, la nécessité d'harmoniser les politiques publiques est également marquée. En effet, depuis la Révolution tranquille, plusieurs mesures qui promeuvent l'horizontalité ont été mises en place telles les comités de coordination des sous-ministres, les diverses instances centrales de coordination, les ministères d'État et les Secrétariats généraux et les récentes unités autonomes de services (Bernier, Bourgault, Burlone, 2001).

Les pratiques de coordination des politiques publiques au Québec sont des cas particulièrement intéressants à étudier. D'une part, en matières de politiques publiques, le Québec a fait des choix qui sont uniques au Canada. Sa politique familiale en est un exemple éloquent. Alors que la majorité des politiques familiales provinciales sont élaborées avec un minimum de consultation latérale et avec peu d'intégration des divers secteurs d'activité (Jensen et Stroick, 2000), le Québec a développé une politique intégrative des besoins des familles en regard des soins aux enfants.

De plus, depuis les dernières années, le Québec a connu des transformations répétées dans les structures ministérielles. Le gouvernement a privilégié la création de superministères pour assurer la gestion des problèmes auxquels il est confronté et, par ricochet, la coordination de ses politiques et programmes. La suggestion de réforme administrative sur l'examen des organismes gouvernementaux de 1997 n'aborde pas directement la question de la coordination des politiques et des programmes publics. Par ailleurs, le groupe de travail a proposé une restructuration d'ensemble de l'administration publique québécoise en se penchant tout d'abord sur les missions des organismes évalués. Les recommandations du groupe de travail reposent essentiellement sur une appréciation des organismes à partir de leurs mandats respectifs. Les abolitions et les fusions proposées ont été faites sur la base de la désuétude des organisations, des dédoublements et des complémentarités. Un des principes directeurs sous-jacents aux recommandations était « *l'intégration au sein d'un ministère des services administratifs communs à plusieurs organismes ayant des mandats parents à l'intérieur d'une mission* » (Ministère du Conseil exécutif, 1997, p. 39). La culture administrative québécoise tend donc vers un mode de fonctionnement horizontal dans le but d'améliorer la coordination des services et la performance des politiques publiques.

Enfin, les efforts de coordination entrepris au Québec sont également assortis d'une tendance centralisatrice. Cette dernière, mise en évidence au chapitre 6, est elle-même intéressante à analyser puisque la coordination des politiques publiques réussit malgré tout à prendre forme dans ce contexte.

### 2.3 Synthèse

À l'instar des autres pays, le Canada veut renforcer l'élaboration et la coordination des politiques publiques. Cette volonté n'est pas étrangère au fait que les réformes administratives, bien qu'elles aient permis de réaménager la fonction publique, ont sérieusement réduit la capacité des gouvernements à élaborer des politiques. Le Canada peut tirer des leçons de l'expérience américaine en la matière où « *la tension et les contradictions entre le besoin de renforcer la coordination et l'orientation par le pouvoir central et les principes de gestion*

*directorale n'ont pas trouvé de solution* » (Peters, 1996, pp. 35-36). Ces tensions ont eu des répercussions sur les méthodes d'élaboration de politiques, la reddition de comptes, l'établissement des budgets de dépenses et la stratégie globale du gouvernement. De plus, les orientations contradictoires, telle la mise sur pied d'agences qui préconisent une séparation entre la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques, risquent de nuire au processus de coordination (Stewart, 1996). En ce sens, l'évaluation des réformes issues NMP reste à faire (Pollitt, 1996) et ne saurait être complète sans une appréciation de la coordination des programmes et des politiques que le mouvement aura engendré. Ceci est d'autant plus nécessaire que les auteurs se contredisent quant aux effets du NMP sur la coordination et sur le contrôle effectués par les agences centrales (Hart, 1998) : alors que d'emblée, on prédit une décentralisation et une fragmentation conséquente des gouvernements sous l'influence du NMP, on observe simultanément que le rôle et les pouvoirs des agences centrales n'ont pas nécessairement diminués (bien que dans certains pays – Grande-Bretagne et Australie – les agences centrales ont perdu de leur ascendant). En effet, il semble que le NMP renforce le besoin de coordination. Par ailleurs, la décentralisation et la prise en charge d'initiatives par les gestionnaires publics (le *leadership* selon l'expression consacrée) rendra plus difficile la coordination traditionnelle assurée par les agences centrales.

Les difficultés inhérentes à la réalisation de politiques publiques coordonnées ne doivent cependant pas être considérées comme des obstacles insurmontables. La coordination horizontale des politiques publiques est un enjeu important dans les administrations publiques contemporaines, le contexte extérieur obligeant à penser plus globalement que sectoriellement. La volonté des gouvernements de s'attaquer à la qualité et à la cohérence de leurs politiques est manifestement présente, tel que démontré plus tôt dans ce chapitre. Des mécanismes sont également disponibles pour établir et consolider les relations horizontales entre ministères. Pour répondre au besoin grandissant de coordination horizontale des politiques, les gouvernements doivent trouver une façon de combiner les prescriptions du NMP avec une vision intégrée et globale de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes. Pour actualiser la coordination, les administrations publiques doivent considérer les politiques publiques dans leur globalité, « *comme le résultat d'un processus structuré et non comme un ensemble organique de problèmes et de solutions* » (Peters, 1996, p. 40).

Afin de mieux comprendre ce qu'est la coordination, le chapitre qui suit est consacré à recenser les différentes études empiriques sur le sujet, à définir les concepts utilisés et à identifier les mécanismes de coordination utilisés de même que les facteurs qui en conditionnent la réussite ou l'échec.

## **CHAPITRE 3**

### **COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE ET PERFORMANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES**

#### **3.1 Définitions des concepts**

Depuis les travaux liés au management scientifique, l'importance de la coordination en administration publique a été maintes fois réaffirmée. Par ailleurs, la définition de ses dimensions, la classification de ses mécanismes, de même que l'identification de ses facilitateurs et de ses inhibiteurs demeurent propres à chacun des auteurs. Pour certains, les mécanismes employés définissent la coordination. Pour d'autres, la définition que l'on en donne détermine les moyens qui seront mis à profit. Les inhibiteurs et les facilitateurs sont également souvent confondus avec les mécanismes. La distinction entre les mécanismes, les facilitateurs et les inhibiteurs est néanmoins importante puisque ces derniers sont essentiellement liés à un environnement organisationnel donné. Qu'il soit interne ou externe, l'environnement conditionne le comportement organisationnel et, de ce fait, les relations interorganisationnelles.

Les premières recherches sur les problèmes inhérents à l'organisation du travail ont été abordés par la mise en place de mécanismes qui permettent de mieux contrôler les incertitudes de l'environnement. Les questions de différenciation et d'intégration étaient et sont toujours de première importance, d'où la place de choix accordée au concept de coordination dans la littérature en théorie des organisations (Rogers et Mulford, 1982). La coordination prend alors le sens général d'une gestion d'activités ou de personnes en fonction de buts, de tâches ou de stratégies communs pour atteindre les buts fixés. Dans ce cadre, elle est généralement définie comme un processus de supervision, d'uniformisation et d'homogénéisation des décisions (Simon, 1976). Les écrits sur la coordination font néanmoins ressortir un éventail de définitions. De la simple prise en compte de la présence d'une autre organisation au contrôle imposé par l'instance centrale, la coordination est très différemment perçue dépendant des conceptions de départ :

*Is coordination a property of decisions, relations or actions ? And do we call decisions or actions "coordinated" if they simply reflect one actor's taking into account the decisions and behavior of another ? Or should we limit the use of this term, perhaps arbitrarily to decisions, relationships, or outcomes that involve some degree of deliberate control? (Alexander, 1995, p. 3).*

Dans le secteur public, la coordination a pour but d'injecter un sens commun à la division des tâches et à la spécialisation du travail. En ce sens, la coordination est différente de la collaboration, de l'échange de ressources ou toute autre forme d'interaction (Minnery, 1988). La littérature à ce sujet établit que la coordination est généralement plus formelle que la collaboration, impose des buts et des activités conjoints, a des implications dans la structure verticale et horizontale de l'organisation, demande à ce que bon nombre de ressources soient investies et constitue une plus grande menace à l'autonomie des organisations (Rogers et Whetten, 1982).

Pour le secteur privé, la coordination réfère généralement à l'agencement des unités de travail de façon à assurer l'efficacité et l'efficience de l'entreprise. Dans le cas du secteur public, bien que cet objectif soit également d'intérêt, l'État ne peut se contenter de s'attaquer à la cohérence de ses structures mais doit porter une attention toute particulière à l'harmonisation de son action principale, c'est-à-dire, la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. La raison est fort simple : la préservation de l'État en tant qu'institution repose sur l'efficacité de ses politiques publiques. Ces dernières constituent sa raison d'être du fait qu'elles sont les principaux instruments utilisés pour assurer la pertinence et l'efficacité de l'action étatique (Painter, 1981), efficacité qui passe généralement par la cohérence, l'harmonisation et donc, la coordination.

En ce sens, bien que les deux types soient nécessaires, il est essentiel de faire une différence entre la coordination administrative et la coordination des politiques (Painter, 1981; Boston, 1992; Peters, 1998b). La coordination administrative est reliée aux problèmes de direction commune dans la prestation des services par les instances en jeu et est généralement effectuée du bas vers le haut. La coordination des politiques est principalement l'enjeu des interrelations entre les différents aspects des politiques. Cette coordination met en évidence



les objectifs à atteindre de même que les moyens à utiliser. La coordination des politiques a pour principaux objectifs la résolution de conflits provenant des dédoublements, la recherche de priorités entre les politiques et l'instauration d'une perspective d'ensemble plutôt que partisane auprès des tenants des différentes politiques. Ainsi,

*It is important to distinguish between policy coordination as an objective and policy coordination as a process. The former is a matter of striving for harmonious, consistent and hierarchically ordered set of outcomes or policies. (...) It is a process, rather than an objective, in which overlaps, inconsistencies and conflicts between different subject matters are confronted serially, in the course of policy making. (...) Thus the coordination principle is not an objective of striving towards a perfect harmony of policy, but a procedural value concerned with managing conflict. (Painter : 1981, pp. 275-276)*

Par conséquent, la prise de décision est un aspect fondamental de la coordination des politiques publiques. Elle implique que des organisations essaient d'atteindre leurs propres objectifs en fonction de contraintes intra et interorganisationnelles (Rogers et Whetten, 1982). En somme, la coordination peut être perçue comme une «*clé d'unité, mais non pas d'uniformité*», une «*technique au service de l'intérêt général*» (Ruiz-Gallegos, 1990). Le comportement des acteurs est fonction de l'interaction avec l'environnement de leur organisation. Plus précisément, l'intégration des individus, des intérêts, des pouvoirs et des tâches est privilégiée en tant que base solide et durable de la gestion organisationnelle d'ensemble. Cette vision conduit à voir la coordination des politiques gouvernementales en tant que système interfonctionnel entre les différentes instances basé sur la responsabilité collective des individus. En d'autres termes, l'intégration sert à concilier les différences entre les entités organisationnelles et où chacun développe un sens commun de responsabilité qui incite à évaluer et réévaluer les désirs et les attentes (Follett, 1987; Graham, 1995).

La coordination interorganisationnelle est alors définie en tant que «*...deliberate activity undertaken by an organization or an interorganizational system to concert the decisions and action of their subunits or constituent organizations*» (Alexander, 1993, p. 330) ou, plus précisément comme un processus «*...whereby two or more organizations create and/or use existing decision rules that have been established to deal collectively with their shared task*

*environment*» (Rogers et Whetten, 1982, p. 12). Ces auteurs insistent donc sur la prise de décision, soulignent l'importance d'un environnement partagé, du rôle de la collectivité et des buts communs fixés et mettent l'accent sur la mise en pratique d'actions communes.

La coordination interministérielle des politiques publiques est ici considérée comme une dimension importante de la performance des politiques publiques. En d'autres termes, les instances gouvernementales qui s'interrogent sur l'interaction et les effets de leurs politiques sur celles d'autres ministères et qui participent à un processus de coordination à l'étape d'élaboration s'assurent d'une harmonisation à priori qui aura un effet certain sur la performance de leurs programmes et politiques. La performance des politiques se mesure généralement par l'atteinte d'objectifs concrets fixés dans la politique (analyse coûts-bénéfices ou coûts-efficience). Dans le cadre de cette thèse, bien que l'atteinte des objectifs sera également considérée, les mesures de performance d'une politique devront aussi refléter la satisfaction des attentes des divers acteurs impliqués. Comme l'indique le cadre proposé par Kanter et Summers (1987), la performance des politiques peut être étudiée selon trois perspectives : institutionnelle, managériale et technique. La perspective institutionnelle réfère à la satisfaction des attentes des acteurs externes (external stakeholders) tels les groupes de pression ou les citoyens en général. La perspective managériale a trait à la perception des gestionnaires ou professionnels sur le succès ou l'échec d'une politique ou d'un programme. Enfin, la perspective technique concerne la qualité des services du point de vue des clientèles directement visées par les politiques ou les programmes. Les entrevues menées avaient comme principal objectif de cerner la perspective managériale puisqu'elles visaient principalement à obtenir la perception des acteurs impliqués dans l'élaboration de politiques publiques quant à leurs rôles, aux processus de prise de décision privilégiés, aux outils de coordination utilisés, aux facteurs de réussite ou écueils rencontrés et à l'impact du processus de coordination sur la performance des politiques étudiées. Les données secondaires informaient sur la perspective institutionnelle (rapports d'évaluation, articles de journaux, etc.).

### 3.2 Mécanismes de coordination des politiques publiques

Globalement, la coordination des politiques publiques peut être envisagée de trois façons, parfois complémentaires : par le biais de la hiérarchie, des marchés ou des réseaux (Thompson et al., 1991; Peters, 1998b). La coordination imposée hiérarchiquement vient de l'autorité formelle et s'exerce généralement par l'utilisation de mesures centralisatrices. La coordination par le biais des marchés se réalise par les échanges et les négociations volontaires entre organisations qui ont à gagner d'une participation au processus de coordination. Enfin, la coordination exécutée par l'utilisation des réseaux met à profit l'intérêt et l'engagement des personnes pour des questions de politiques semblables dans leurs tâches quotidiennes. Comme nous le verrons plus loin, ces trois approches à la coordination sous-entendent des outils et stratégies différents, formels ou informels, pour faciliter le jeu entre les acteurs organisationnels et la coordination de leurs politiques publiques (Alexander, 1995). Les *outils* de coordination sont des moyens concrets utilisés pour atteindre la coordination. Les *stratégies* de coordination réfèrent aux comportements ou processus organisationnels généraux et peuvent être de différents ordres (culturel, de communication, fonctionnel, structurel, etc.). Le succès ou l'échec des relations interorganisationnelles dépendent alors principalement des personnes impliquées et du moment où les mécanismes de coordination sont utilisés, soit la fenêtre d'opportunité (Kingdon, 1995).

Ainsi, du point de vue de la coordination hiérarchique, diverses structures plutôt formelles peuvent être mises en place pour répondre au besoin de coordination des politiques (OCDE, 1996; Peters, 1998b). La coordination par le biais de l'*exécutif* correspond à une coordination des enjeux au cœur des politiques par le centre et peut être effectuée par le Cabinet ou les comités du Cabinet, par le personnel de l'organe exécutif, par les organismes centraux, par les ministres sans portefeuille qui œuvrent au-delà des frontières organisationnelles ou par les ministres chargés d'un portefeuille de coordination. Outre ces mécanismes, les processus inhérents aux gouvernements peuvent également imposer la coordination tels l'utilisation de la budgétisation par programme, l'examen réglementaire ou l'évaluation des programmes et des politiques publiques (Peters, 1998b).

Le centre peut également opter pour des mécanismes de coordination visant à réorganiser la structure ministérielle par le regroupement des programmes sectoriels en un seul ministère, soit l'*amalgame*, ou couramment appelé, superministère. Ces structures ont été développées pour favoriser l'émergence de politiques communes entre plusieurs ministères sectoriels (Aucoin, 1979). L'amalgame est fondé sur le développement de superstructures qui, par leurs taille et visées, offrent en principe plus de possibilité de cohérence que la division de l'organisation en de petites unités. À ce sujet, Crasswell et Davis (1993, 1994) notent

*Larger agencies, it is suggested, are not only administratively more efficient but can be more effective in dealing with policy issues. They allow for links across a greater range of policy, eliminate contradictory programs and presumably decrease the need for central coordination mechanisms.* (Crasswell et Davis, 1994, p. 60).

Enfin, à l'intérieur même des ministères, certains mécanismes formels sont également utilisés tels les *comités consultatifs* qui ont une tradition de prise de décision par consensus, les *conseils*, les *structures permanentes* de coordination spécialisées dans les domaines de politiques plurisectorielles et les *commissions ou groupes de travail* qui permettent de mieux comprendre les enjeux d'une politique intersectorielle. Un des principaux mécanismes utilisés par les organisations gouvernementales qui doivent coordonner leurs actions avec d'autres pour en améliorer l'efficacité est la création des *comités interministériels*. Les comités interministériels sont généralement créés autour d'enjeux ponctuels et réunissent les acteurs touchés par la problématique en question. Relativement au processus d'élaboration des politiques, leur fonctionnement varie. Certains font pleinement participer les acteurs impliqués dans l'élaboration du contenu de la politique. D'autres sont plutôt institués et dirigés par une instance donnée qui fait valider les étapes d'élaboration par les organisations participantes. Tout autant que leur usage, leur réputation est également fort répandue, à savoir, une structure qui ne donne pas vraiment de résultats concluants (Seidman, 1975). Pourtant, certaines expériences ont démontré que ces comités peuvent être des leviers importants et forts utiles pour élaborer une politique cohérente et assurer une mise en œuvre efficace. Lambright (1997) donne en exemple le Comité sur l'énergie et les ressources naturelles mis sur pied par l'administration Reagan et maintenu sous Bush. Ce comité interministériel était chargé de

coordonner les sommes exorbitantes investies dans le *Global Change Research Program*. Il est encore cité en exemple et on a, tant bien que mal, tenté de le reproduire sans autant de succès : « *The Committee used multiagency planning, cross-budgeting, joint project solicitations, and cofunding. It filled research gaps among agencies in the context of national priorities so that the program was more than the sum of individual agency interests* » (Lambright, 1997, p. 36). Bien qu'à divers degrés, les politiques retenues dans cette thèse ont toutes impliqué des comités de ce genre comme nous le verrons au chapitre 6.

Pour sa part, la coordination par le biais des marchés se réalise par l'utilisation de mécanismes informels tels l'échange de ressources financières et matérielles ou de clients directement concernés par le travail des organisations impliquées. Barlow et Röber (1996) notent que l'environnement externe, notamment la compétition, joue un rôle important sur la gestion interne en ce sens que de plus en plus d'acteurs externes essaient de percer le marché des services gouvernementaux, la privatisation des services étant une avenue de plus en plus considérée par les gouvernements. Conséquemment, un nouveau modèle s'est développé en Allemagne fondé sur la gestion par contrat. Ce modèle, semblable à celui des agences, est caractérisé par quatre dimensions :

*... a company-like holdings structure with clearcut responsibilities between politics and administration, based on contract management; organizational structures in which resource management has been integrated into decentralized departments; a shift from input control to output control, with easily identifiable products, cost accounting and output-oriented budgets; a quality focus on management with systematic reviews of user expectations of services.* (Barlow et Röber, 1996, p. 83)

Enfin, la coordination par le biais des réseaux utilise également des mécanismes informels, lesquels ne font cependant pas l'objet d'ententes spécifiques comme pour les mécanismes de marché. À ce titre, l'ajustement mutuel est certainement le plus répandu (Rogers et Whetten, 1982). Ce dernier met en jeu des professionnels et n'implique que peu de règles formelles. Peu de ressources sont également investies et la distribution du pouvoir est décentralisée. Le contrôle s'effectue par le biais de normes informelles, en vue du gain espéré par

les organisations. En somme, chacun des acteurs travaille en fonction de priorités et de buts individuels.

En parallèle, les alliances constituent un mécanisme intermédiaire mais très efficace où organisations et système interorganisationnel sont impliqués, qui permettent de remplir les missions individuelles et d'assurer la survie des organisations. Les alliances peuvent prendre différentes formes, notamment celle des coalitions. On y retrouve des professionnels et des administrateurs qui négocient les règles à suivre. Un niveau moyen de ressources est investi et le pouvoir n'est pas nécessairement centralisé. Le contrôle s'effectue par la ratification des décisions, ces dernières visant l'atteinte de buts communs et individuels des organisations (Rogers et Whetten, 1982, Lemieux, 1998).

Ces mécanismes (voir tableau 1), qu'ils soient formels ou informels, sont toutefois dépendants des tensions qui résultent du contexte général des administrations publiques et qui font obstacle à la cohérence des politiques publiques. De nombreux facteurs influencent positivement ou négativement la coordination des politiques publiques. L'effet de certains facteurs est également dépendant du contexte et du contenu même des politiques à élaborer. C'est ce dont traite la prochaine section.

**Tableau 1 : Synthèse des stratégies et outils de coordination  
des politiques publiques**

	<i>Coordination hiérar- chique</i>	<i>Coordination par le biais des marchés</i>	<i>Coordination par le biais des réseaux</i>
<i>Stratégies de coordination</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordination par l'exécutif : influence, négociation, sanction, encouragements, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooptation, relations publiques, échange d'information, négociation, fusion, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réseaux, coalitions, négociation, etc.</li> </ul>
<i>Outils de coord- ination formels</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgétisation</li> <li>- Examen réglementaire</li> <li>- Évaluation de programmes et de politiques</li> <li>- Superministères</li> <li>- Conseils</li> <li>- Commissions ou groupes de travail</li> <li>- Comités interministériels, etc.</li> </ul>		
<i>Outils de coord- ination informels</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Échange de ressources financières</li> <li>- Échange de ressources matérielles</li> <li>- Coordination par la gestion de contrat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ajustement mutuel</li> <li>- Alliances et coalitions</li> <li>- Échange de ressources humaines</li> <li>- Association, partenariat</li> </ul>

### 3.3 Facteurs affectant la coordination des politiques publiques

La mondialisation, la création de nouvelles structures sans souci d'horizontalité, les pressions exercées sur les responsables publics de la part des divers acteurs et groupes d'intérêt qui veulent une place plus importante dans l'élaboration des politiques publiques, les modes de pensée et d'organisation non conventionnels tels le NMP ne sont que quelques facteurs qui intensifient l'incohérence des politiques publiques (OCDE, 1996). La littérature sur les obstacles à la coordination met généralement en lumière la complexité des structures, les intérêts divergents, l'inexistence de précédent pour une politique en particulier, ainsi que les cultures organisationnelles et professionnelles différentes (Webb, 1991). À ceux-ci s'ajoutent le décalage entre le besoin de cohérence et la capacité de le satisfaire, de même que la difficulté d'une prise de décision informée, instrument primordial de la cohérence.

Un des principaux problèmes reliés à la coordination horizontale des politiques publiques réside dans le fait que les organisations protègent leur juridiction, c'est-à-dire, le domaine d'activités sur lequel elles exercent des droits, élaborent des politiques et remplissent leurs responsabilités opérationnelles (Bardach, 1996; Institute on Governance, 1996). L'enjeu concerne le partage du pouvoir et la façon dont les organisations doivent entrer en relation les unes avec les autres pour prendre des décisions, résoudre des problèmes et développer des projets (Bryson et Einsweiler, 1991). Il est plus difficile pour deux organisations qui partagent les mêmes idéologies et offrent des services semblables de se coordonner du fait que ces instances sont en compétition pour les mêmes ressources financières et les mêmes clients (Peters, 1998b). Les pertes découlant de ce manque sont substantielles pour les administrations publiques puisque les organisations n'adaptent pas leurs politiques publiques au changement (Franz, 1991). Les craintes qui motivent la protection de juridictions sont nombreuses, notamment l'apparition de conflits non nécessaires, la perte d'emplois et d'expertise professionnelle, le changement dans les priorités et dans les politiques, la dilution de la responsabilité et la nécessité de développer et de maintenir des consensus (Bardach, 1996).

La substance même des politiques aura également un impact sur la coordination. La nature changeante des politiques publiques ajoute à la difficulté de réussir la coordination. Les



changements ainsi engendrés forcent les organisations à s'ajuster aux nouvelles demandes et à développer de nouveaux mécanismes de coordination. Peters (1998) propose quelques conditions de succès ou d'échec de coordination des politiques qui ont trait au type de problèmes que la coordination doit résoudre : le fait que deux organisations exécutent la même fonction (redondance), qu'aucune instance ne soit responsable d'une tâche essentielle (lacune) ou que des politiques distinctes qui s'adressent aux mêmes clients aient des objectifs différents (incohérence) sont autant de situations qui conditionneront une coordination réussie.

Oliver (1990) relève six raisons principales pour former des relations interorganisationnelles entre entités organisationnelles. Les relations établies par *nécessité* naissent d'obligations légales ou réglementaires, de l'imposition de se coordonner par les paliers décisionnels ou de la dépendance de l'organisation envers certaines ressources. Les liens engagés par *exercice de pouvoir* (asymétrie) mettent en évidence le contrôle ou le pouvoir d'une organisation sur une autre où, pour plusieurs raisons (taille de l'organisation, ascendant hiérarchique, contrôle des règles d'échange, efficacité des stratégies de coercition), une organisation profitera de la faiblesse d'une autre pour forcer la coordination. Les relations formées par *réciprocité* (ou échange) engagent des organisations qui poursuivent des buts ou ont des intérêts similaires. Cette forme de coordination met l'accent sur la collaboration et la coopération plutôt que sur la domination, le pouvoir et le contrôle. Les rapprochements interorganisationnels effectués par *besoin d'efficacité* profitent aux organisations qui doivent améliorer leur performance. Les relations de ce genre supposent qu'elles apportent une valeur ajoutée aux acteurs impliqués, d'une forme ou d'une autre (réduction des coûts de transaction et des pertes, augmentation des bénéfices). Des organisations peuvent établir des liens pour des fins de *stabilité*, notamment en réponse à un environnement incertain souvent généré par un manque de ressources, par une incapacité à comprendre les fluctuations de l'environnement ou par le peu de disponibilité de partenaires d'échange : « *uncertainty prompts organizations to establish and manage relationships in order to achieve stability, predictability and dependability in their relations with others* (Oliver, 1990, p. 246). Enfin, certaines relations interorganisationnelles ont pour objectif d'*améliorer la légitimité* des acteurs impliqués. La théorie institutionnelle suggère que les environnements font pression sur les organisations pour

qu'elles justifient leurs activités et leurs extrants. Ces pressions font en sorte que les organisations essaient d'améliorer leur réputation, leur image ou leur prestige en conformité avec les normes qui prévalent dans l'environnement institutionnel. Les organisations qui se lient pour ces raisons veulent se prévaloir de l'image positive des partenaires sollicités.

Globalement, les facteurs facilitant la coordination comprennent la volonté politique, la stratégie cadre, une définition claire et une bonne analyse des problèmes, une capacité de synthèse et de coordination au niveau central, la prévention, la détection et la résolution des conflits, la réconciliation entre les priorités politiques et les impératifs budgétaires ainsi que l'ajustement des politiques en fonction du contexte et de la culture administrative (OCDE, 1996; Anderson 1997).

Certains considèrent que les situations d'incertitude ou la menace de manque de ressources, les événements environnementaux non prévus, la prévention de crises futures par l'évaluation, l'expansion des ressources, du pouvoir, des tâches et des domaines dans lesquels l'organisation peut œuvrer, la vulnérabilité de ces dernières envers d'autres organisations ayant plus de pouvoir et qui les contraignent à coordonner sont autant de facteurs qui poussent à la coordination (Rogers et Whetten, 1982).

D'autres éléments tels l'examen exhaustif des enjeux à considérer, une « *saine méfiance* » envers les propositions de nouvelles structures, un mode de prise de décision qui prend en compte le fonctionnement des ministres et le maintien en poste des ministres qui font preuve de bon jugement, d'intelligence et de sensibilité aux vues du public sont également soulevés (Kroeger, 1996).

La coordination entre les instances peut enfin être facilitée par une planification parallèle, dans un contexte où les organisations tendent vers les mêmes buts (Anderson, 1997). Cette planification implique la mise sur pied de comités consultatifs ou, dans le cas d'instances gouvernementales, de comités interministériels. Les individus qui œuvrent de façon informelle pour développer des liens entre les intérêts, les professions et les organisations et qui

créent ou utilisent les réseaux existants sont des catalyseurs importants pour la coordination des politiques publiques (Jenkins, 1978; Webb, 1991; Thomas, 1997).

Le tableau 2 fait la synthèse des divers facteurs qui influencent la réussite ou l'échec de la coordination.

**Tableau 2 : Synthèse des facteurs de réussite ou d'échec de la coordination horizontale**

<i><b>Facteurs d'échec</b></i>	<i><b>Facteurs de réussite</b></i>
- Complexité des structures	- Réciprocité ou échange - Incertitude ou menace de manque de ressource - Événements non prévus
- Intérêts divergents	- Besoin de stabilité ou de légitimité - Besoin d'efficacité
- Inexistence de précédent	- Prévention, détection et résolution des conflits
- Cultures organisationnelles et professionnelles incompatibles	- Ajustement des politiques en fonction du contexte et de la culture administrative
- Décalage entre le besoin de cohérence et la capacité de le satisfaire	- Nécessité de coordonner
- Protection de la juridiction (partage du pouvoir et relations entre les instances)	- Volonté politique
- Difficulté d'une prise de décision informée	- Asymétrie dans l'exercice du pouvoir
- Substance même des politiques (ajustement aux nouvelles demandes et développement de mécanismes de coordination)	- Stratégie cadre, planification, définition claire des enjeux et bonne analyse des problèmes
- Type de problème à résoudre (redondance, lacune ou incohérence dans les politiques)	- Réconciliation entre les priorités politiques et les impératifs budgétaires

### 3.4 Synthèse

En fonction des deux chapitres précédents, rappelons que la coordination interministérielle des politiques publiques n'a de sens que lorsqu'elle ajoute une valeur supplémentaire à la situation actuelle des instances : *«Coordination is of primarily interest when it implies change and the disturbance of the existing order or when it involves the crossing of boundaries between mutually exclusive, competitive or previously unrelated interests and domains.»* (Webb, 1991, p. 231). De plus, elle est considérée comme un processus plutôt qu'un objectif. En ces termes, elle comprend l'interaction des différents enjeux qui sont à la source des politiques sectorielles et utilise des mécanismes concrets pour sa réalisation. Du fait qu'elle met également en relation l'individu avec ses perceptions et ses préférences, son pouvoir et une prise de décision informée, l'efficacité des mécanismes utilisés prend toute son importance.

Pour les fins de cette thèse et en fonction de la littérature présentée aux chapitres 2 et 3, la coordination est définie comme **un processus d'opérationnalisation des buts et des objectifs communs aux acteurs impliqués et qui met en relation des individus ayant des préférences propres et des influences inégales par le biais de mécanismes clairement identifiés.**

Trois dimensions caractérisent donc le processus de coordination. D'une part, l'individu, puisqu'il est l'acteur principal du processus d'élaboration, de mise en œuvre et de coordination des politiques publiques. Ses préférences, ses intérêts, son influence relative de même que sa position hiérarchique influencent le résultat espéré de l'exercice de coordination. La négociation semble d'ailleurs un des meilleurs moyens pour assurer une coordination efficace et durable (Chisholm, 1989; Peters, 1998b). Cette dimension est abordée par les questions de recherche secondaires proposées au chapitre 1 : *comment les pratiques et les priorités de chaque ministère s'inscrivent-elles dans l'exercice de coordination interministérielle ? et quel(s) rôle(s) les acteurs impliqués dans les démarches de coordination interministérielle jouent-ils dans la réussite ou l'échec de la coordination horizontale des politiques publiques ?*

La prise de décision est le second facteur d'importance. La coordination des politiques publiques ne peut pas uniquement être envisagée qu'en termes de structure organisationnelle. La prise de décision est au cœur de la coordination et reflète les caractéristiques des acteurs impliqués. L'information est de ce fait partie intégrante de la prise de décision. Cette seconde dimension est investiguée par la sous-question de recherche 1.1 : *Quels styles de décision président le processus de coordination horizontale des politiques publiques à l'étape d'élaboration ?*

Enfin, pour être efficace, toute tentative pour coordonner doit identifier les mécanismes précis de son action. Bien que nombreuses, les alternatives privilégiées doivent s'inscrire dans l'optique d'une coordination qui est fonction des objectifs et des priorités communs identifiés par le gouvernement. Cette dernière dimension est abordée par les deux questions principales de recherche et une sous-question : *Quels sont les mécanismes de coordination utilisés par les organisations étudiées pour harmoniser leurs politiques publiques à l'étape de l'élaboration ?; y a-t-il un lien entre les mécanismes de coordination utilisés et les différents secteurs de politique étudiés ? et quel est l'impact des mécanismes de coordination utilisés sur la performance des politiques publiques étudiées ?*

Ces questions de recherche s'inscrivent dans un cadre théorique qui tient compte des trois dimensions associées au processus de coordination et discutés plus haut. Le prochain chapitre présente le cadre analytique élaboré.

## CHAPITRE 4

### CADRE ANALYTIQUE

#### 4.1 Sources théoriques du cadre analytique

Tel que mentionné dans les chapitres précédents, très peu d'écrits portent sur la coordination des politiques publiques et encore moins sur l'impact de cette dernière sur leur élaboration. Qui plus est, de récents écrits en analyse de politique n'abordent même pas le sujet de la coordination interministérielle (Howlett et Ramesh, 1995; Kingdon, 1995; Dobuzinsky, Howlett et Laycock, 1996; Schneider et Ingram, 1997; Johnson et Stritch, 1997; Stone, 1997; Nagel, 1998, Brooks, 1998; Tremblay, 1998). En ce qui concerne la recherche sur la coordination interorganisationnelle, elle est soit générale (taxonomie des champs interorganisationnels, explication théorique du phénomène dans sa globalité, comportements interorganisationnels, etc.) ou, inversement, s'est centrée sur des éléments très particuliers comme l'identification des mécanismes. Ce qui a été négligé est la mécanique même de la coordination (Alexander, 1995), c'est-à-dire, les effets particuliers des stratégies employées:

*« As a result of this gap 'we lack a clear formulation of the range of possible coordination formats... the development of criteria of evaluation in choosing one format over another and an identification of the factors which condition the objectives, procedures and results of policy coordination in different settings'. » (Alexander, 1995, p. 49)*

Le choix d'un cadre de référence a des conséquences importantes sur la recherche menée dans la mesure où, dépendant de l'option, certains sujets d'enquête seront privilégiés, des instruments apparaîtront plus utiles que d'autres et des conséquences sociales particulières seront examinées (Bobrow et Dryzek, 1987). Les approches disponibles pour l'étude et l'évaluation de l'impact des politiques publiques sont multiples et hétérogènes. Par ailleurs, comme nous le disions, aucun des cadres proposés ne prend directement en compte la coordination des politiques publiques comme variable importante lors de l'élaboration et son impact sur leur performance. Les définitions données à ce qu'est une politique sont variées et mettent l'accent sur les activités, sur les acteurs, sur les problèmes ou sur les solutions, ce qui les fait tendre vers la notion de système. Dans cette thèse, une politique publique est définie

comme étant *«faite d'activités orientées vers la solution de problèmes publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps»* (Lemieux, 1995, p. 7). En accord avec cette définition, un cadre analytique général est retenu dans la présente recherche et vise à pouvoir cerner la configuration des diverses forces qui entrent en jeux dans le processus de coordination horizontale des politiques publiques à l'étape d'élaboration. Ce cadre de référence est constitué de trois dimensions qui caractérisent le processus de coordination discuté au chapitre 3: l'acteur, la prise de décision et les mécanismes de coordination.

De nombreux acteurs concourent au processus de production des politiques publiques à divers temps. Leurs positions sont différentes et les buts qu'ils poursuivent souvent conflictuels. La diversité des intérêts mène à la formation de plusieurs groupes qui défendent des idées différentes. Leur degré d'organisation, de cohésion et la composition de leur membership sont des conditions gagnantes pour se faire entendre.

Certaines dimensions sont importantes à relever en ce qui concerne les acteurs impliqués dans le processus de production des politiques publiques (Kingdon, 1995; Howlett et Ramesh, 1995; Lemieux, 1995; Sabatier et Jenkins-Smith, 1993; Pal, 1992). D'une part, les individus seuls seront rarement capables de se faire entendre. Par conséquent, le regroupement autour d'idéaux ou de points de vue permet d'obtenir un certain degré d'écoute et de pouvoir. De plus, les gouvernements, tant le palier politique qu'administratif, ne sont pas les seuls à avoir de l'influence dans le processus. Certains groupes d'intérêts ont pour fonction première d'influencer le système politique. Aussi, en raison de leur mission et de leur degré d'organisation et de cohésion, certains groupes sont plus égaux que d'autres en ce sens qu'ils ont un accès plus facile aux décideurs.

Les acteurs ne peuvent être dissociés de l'environnement institutionnel duquel ils émanent. C'est d'ailleurs pourquoi la protection de juridiction est un facteur d'échec dans le processus de coordination interorganisationnelle. Comme Kingdon (1995) propose, les acteurs ne s'intéressent pas aux différents aspects d'une politique de façon égale mais doivent

être considérés selon trois critères : l'importance de chaque participant, le moment du processus de production des politiques publiques auquel il s'intéresse et les ressources dont il dispose.

Certains groupes d'acteurs se lient pour être plus efficaces ou avoir plus de pouvoir dans le processus de production des politiques publiques (Lemieux, 1999a; 1998; 1995). Lemieux définit le concept d'alliance plus largement que celui des coalitions, celles-ci étant une forme d'alliance. Une alliance est « *un ensemble plus ou moins conjoncturel et plus ou moins négocié de relations d'affinités entre des acteurs dont les enjeux et les atouts sont convergents dans des décisions collectives, qu'elles soient interactives ou conjointes* » (Lemieux, 1995, p. 134). L'auteur avance que les alliances sont très répandues (du fait que les individus seuls sont rares). Aussi, la rivalité ou la neutralité entre les alliances les cimentent en ce sens qu'elles sont alimentées par l'opposition. Enfin, les membres d'une alliance recherchent du pouvoir pour sauvegarder ou augmenter leur marge de manœuvre et limiter celle des adversaires.

Pour Lemieux (1999b), généralement, une seule personne ou quelques unes (noyau) ont des rôles d'animateurs ou de coordonnateurs. L'existence de ce noyau, la taille de la coalition et la nature des relations entre les participants déterminent la forme que prend le pouvoir. La structuration de ce pouvoir peut être de trois types : *collégiale*, où le pouvoir de chacun des membres est à peu près égal; *dédoublée*, où certains membres font le relais de l'information. Les membres formant le noyau ont un pouvoir conjoint; *concentrée* où une personne fait le relais en distribuant de l'information aux membres et en concertant leur action. Cette personne a un pouvoir supérieur par rapport aux autres membres. Idéalement, dans les trois types de structuration du pouvoir, les membres peuvent avoir un pouvoir conjoint, soutenu par des liens d'affinités entre les acteurs. Des liens d'hostilité menacent la coalition. Les alliances temporaires entre les participants sont également source de difficultés du fait que les valeurs partagées peuvent être divergentes.



Les principaux conflits sont reliés aux positions prises par certains acteurs (divergentes ou changeantes), aux différences idéologiques, aux apports inégaux des membres (financiers ou autres) et à la taille de la coalition – relation directe avec l’homogénéité des bénéfices recherchés et des ressources apportées. Les conditions de succès des coalitions regroupent la capacité d’obtenir le soutien d’acteurs externes et internes, la capacité de traiter d’un seul enjeu et la multiplicité des rôles joués par les participants.

Le modèle de Sabatier et Jenkins-Smith (1993) est basé sur les coalitions, soit le regroupement d’acteurs qui partagent certaines croyances et qui agissent de façon concertée. Les auteurs proposent un modèle, l’*advocacy coalition framework*, qui prend en considération les acteurs impliqués dans la formulation des politiques publiques et les contraintes qui influencent la mise en œuvre. Les changements dans les politiques sont mis en relation avec trois facteurs : les coalitions qui existent dans les communautés d’acteurs et qui cherchent à manipuler les règles des diverses institutions gouvernementales afin d’atteindre les buts qu’ils ont en commun; les changements dans l’environnement externe qui exercent une influence sur le cours des politiques et des programmes publics; les paramètres plus stables du système telles la structure sociale ou les règles constitutionnelles. Les coalitions s’organisent autour de buts partagés ou d’idées communes à propos de politiques spécifiques. Ces croyances et buts étant relativement stables dans le temps, la composition des coalitions l’est aussi.

Ces acteurs évoluent dans un contexte bien résumé par Kingdon (1995). Ce dernier voit le processus des politiques en trois flux : les problèmes, les politiques (soit les solutions) et le politique (les forces politiques, l’ambiance nationale). Pour Kingdon, les réformes dans les politiques publiques prennent place lorsqu’une fenêtre d’opportunité s’ouvre, c’est-à-dire lorsque les trois flux se rencontrent. Le modèle de Kingdon sous-entend une communauté d’acteurs présente dans chacun des flux qui influencent le processus.

L’approche du processus de prise de décision est intimement liée au traitement de l’information. Elle s’intéresse à la façon dont les individus et les organisations arrivent à prendre des décisions, à porter des jugements et à résoudre des problèmes. L’information

dont disposent les individus et les organisations est perçue comme incomplète et coûteuse. Les acteurs ont de plus une capacité limitée à la traiter. Plusieurs théories peuvent être rattachées à l'approche du traitement de l'information, notamment l'incrémentalisme disjoint de Lindblom (1959) et la rationalité limitée de Simon (1976). La valeur prédictive des modèles est dépendante de l'emploi que ces approches font de la notion de rationalité. L'accent est mis sur les processus qui déterminent le contenu des politiques et des programmes publics. Cette approche est à la base des travaux d'Allison (1999) sur la prise de décision.

Ce dernier a développé trois modèles : l'acteur rationnel, l'acteur bureaucratique et l'acteur politique. Le premier sous-entend que les comportements des gouvernements sont motivés par un calcul conscient des avantages, lequel est basé sur un système de valeurs explicite. La décision, qualifiée de rationnelle est un comportement intentionnel qui reflète l'optimisation du résultat. L'acteur gouvernemental est perçu comme monolithique, c'est-à-dire « *anthropomorphized as if it were an individual person with one set of references (a consistent utility function), one set of perceived choices, and a single estimate of the consequences that follow from each alternative* » (Allison et Zelikow, 1999, p. 24).

Le second modèle ajoute toute la dimension des sous-structures impliquées dans la prise de décision à différents niveaux de l'organisation. Les décisions ou les actions sont considérées comme les produits d'organisations, lesquelles opèrent selon certaines règles et modes précis, notamment la routine. L'acteur organisationnel est « *a constellation of loosely allied organizations on top of which government leaders sit. This constellation acts only when component organizations perform routines* » (Allison et Zelikow, 1999, p. 166). La coordination et le contrôle de ce modèle sont centralisé malgré la nécessité de décentraliser les responsabilités et le pouvoir : « *Each organization's performance of its job has major consequences for other departments. Important problems lap over the jurisdictions of several organizations. Thus the necessity for decentralization runs headlong into the requirements for coordination* » (Allison et Zelikow, 1999, p. 172).

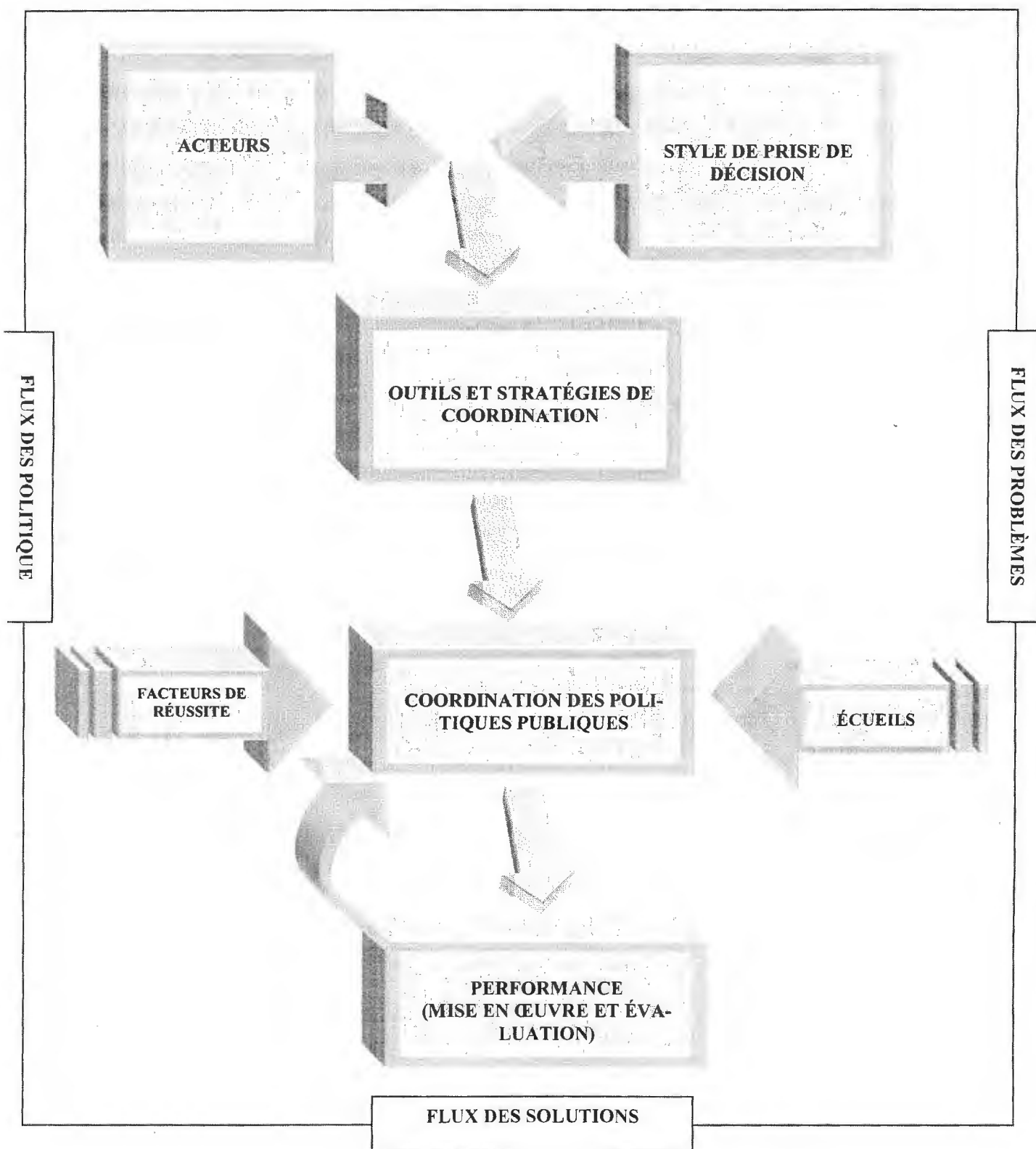
Enfin, le modèle de l'acteur politique met en relief le fait que plusieurs acteurs sont impliqués dans une décision, lesquels ont des intérêts différents pour des problèmes qui sont également définis différemment. Le modèle de l'*acteur politique* considère les décisions comme le résultat de jeux de négociation qui impliquent plusieurs acteurs qui occupent diverses positions hiérarchiques à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. La solution choisie à un problème résulte donc de compromis et de conflits entre des individus ayant des intérêts divers et une influence inégale. En fait, les joueurs sont en position d'influence relative les uns par rapport aux autres sur les résultats de la décision. La solution reflète un patron dominant d'inférence, soit la négociation. Elle est influencée par le type de jeu dont se prévalent les acteurs, par leurs perceptions ainsi que par leurs priorités paroissiales, par leurs buts et leurs intérêts, de même que par l'environnement, les enjeux et les échéanciers. La décision est basée sur les préférences des individus, les avantages et les désavantages calculés, les actions et les intentions de chacun ainsi que sur les problèmes et les solutions disponibles.

Une des théories reliée au processus de décision est celle proposée par March et Olsen (1979) avec le modèle de la poubelle (*garbage can*) et repris dans celui de Kingdon (1995). March et Olsen remettent en question la perception courante que les organisations fonctionnent selon un mode rationnel de prise de décision et proposent plutôt que les organisations et la prise de décision sont constituées d'une interrelation entre des participants, des problèmes et des solutions qui n'ont pas nécessairement d'ordre ni de sens précis. Quatre flux traversent donc ces anarchies organisées: les problèmes, les solutions, les participants et les opportunités de choix. Chaque flux est indépendant des autres. Les participants apportent leurs propres problèmes ou génèrent et débattent de solutions qui préservent leurs propres intérêts. Les participants modulent leur présence selon leurs priorités plutôt qu'en fonction d'un problème commun. Les problèmes se cherchent des solutions et ces dernières se cherchent des problèmes. En ce sens, les opportunités de choix sont illustrées par une *poubelle* dont le contenu est composé des solutions et des problèmes des participants: « *The mix of garbage in a single can depends partly on the labels attached to alternative cans, but it also depends on which garbage is being produced at the moment, on the mix of cans available, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene* ». (March; Olsen, 1979, p.26)

Ces cadres s'accommodent de nombreuses méthodologies et ont une portée empirique assez large. L'attrait de l'analyse de politiques par le biais du processus de décision est de permettre une meilleure compréhension des circonstances entourant le cheminement d'une politique ou d'un programme en termes d'information, de communication, de contrôle, de décision, d'acteurs et de complexité de l'environnement externe. Ces modèles permettent de comprendre le processus des politiques publiques, de même que d'en relever le caractère anarchique et politique. Nous nous en inspirons pour mieux saisir ce qui influence le choix d'un mode de coordination plutôt qu'un autre et l'impact conséquent de ce choix sur la phase d'élaboration du cycle des politiques.

L'inclusion du processus de coordination des politiques à ces modèles permet une approche descriptive et normative des politiques publiques. Le troisième aspect du cadre théorique proposé tient donc compte du processus de coordination interorganisationnel. Ce dernier, conditionné par les acteurs et un style de prise de décision donnés, comprendra divers outils et stratégies selon le secteur de politique étudié. Comme point de départ, la recherche s'inspire d'un cadre global regroupant les apports des modèles présentés plus haut (voir figure 2). Il est important de noter que ce cadre est volontairement général du fait que la stratégie de recherche préconisée, comme nous le décrirons plus loin, est inductive.

Figure 2 : Cadre analytique proposé

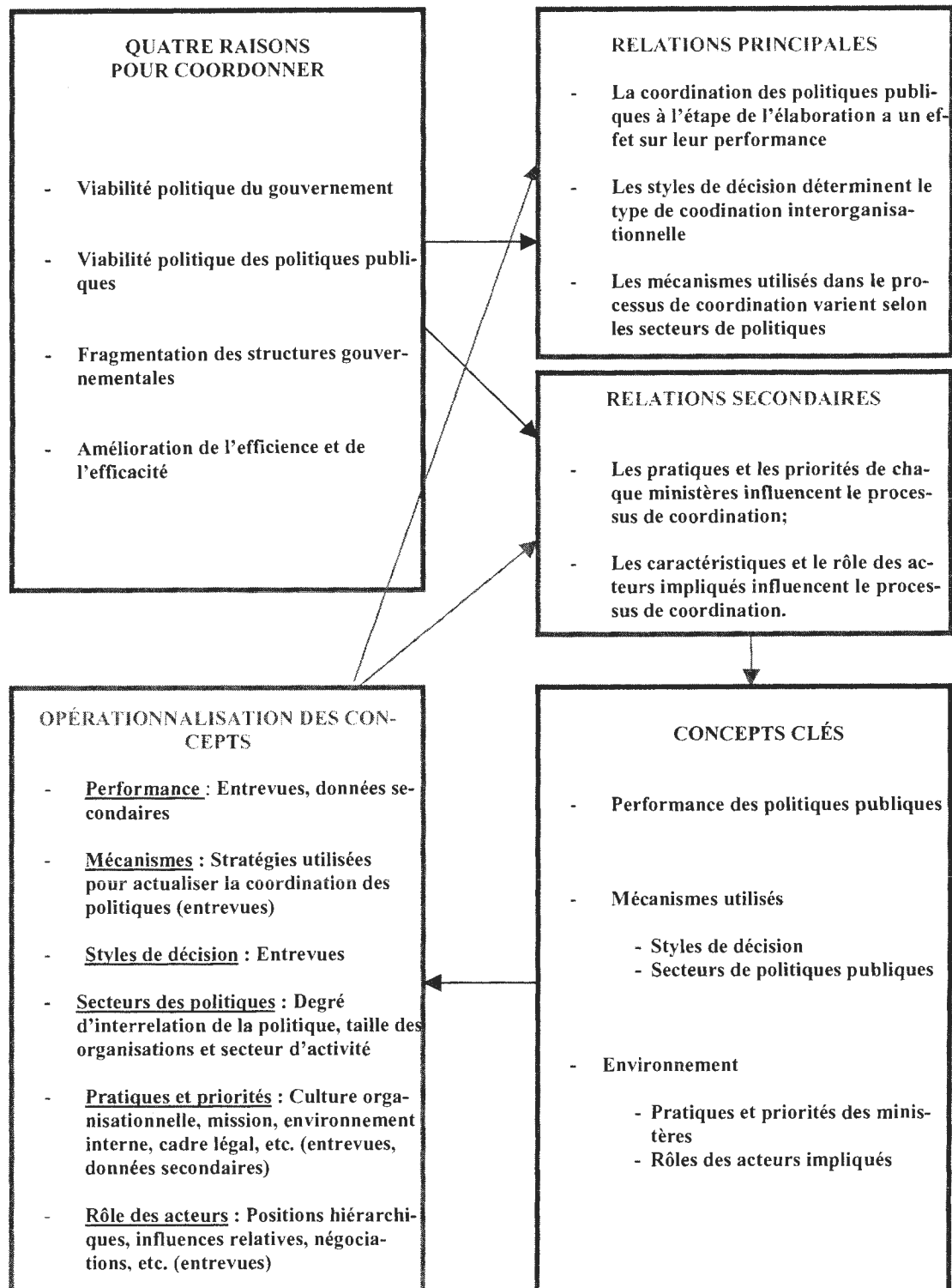


## 4.2 Synthèse

En raison de l'absence de modèle prenant directement en compte la coordination des politiques publiques comme variable importante, la recherche proposée explore de façon inductive les paramètres de la coordination et son incidence sur la coordination des politiques publiques. Cette dimension constitue un avancement substantiel sur les modèles d'analyse de politiques proposés plus haut. Il s'agit entre autre de pouvoir cerner la dimension politique de la coordination, c'est-à-dire le rôle et la configuration des acteurs impliqués dans le processus de coordination. Le cadre théorique vise également à discerner les styles de prise de décisions inhérents aux acteurs impliqués dans les différentes politiques étudiées. Enfin, les mécanismes utilisés, tant au plan des stratégies générales de coordination que des outils concrets employés pourront être bien identifiés par le cadre proposé.

La relation entre la recension des écrits présentée chapitre précédent et les questions de recherche identifiées au chapitre 1 est illustrée à la figure 3. Rappelons que la coordination interorganisationnelle prend plus en plus d'importance dans les administrations publiques qui veulent assurer la viabilité politique des gouvernements et des politiques publiques, éviter la fragmentation des structures gouvernementales et améliorer l'efficacité et l'efficacités. À partir de ces raisons, deux relations principales sont mises en évidence et investiguées dans la présente recherche : l'impact de la coordination des politiques publiques sur leur performance et l'identification des mécanismes pour arriver à cette fin, notamment les styles de décision et les liens entre ces mécanismes et des secteurs de politique particuliers. Deux relations secondaires font ressortir l'environnement dans lequel le processus de coordination s'actualise. Au niveau de l'organisation dans son ensemble, l'effet des pratiques et des priorités ministérielles (cultures organisationnelles, mission, environnement interne, cadre légal, etc.) sur le processus est pris en compte. Au niveau des acteurs associés à ces organisations, l'influence de leurs caractéristiques et de leurs rôles, notamment la qualité des relations interorganisationnelles, la position hiérarchique des joueurs, l'influence relative de chacun, etc. sont considérées.

Figure 3 : Opérationnalisation des questions de recherche



## CHAPITRE 5

### MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET DE TRAITEMENT DES DONNÉES

#### 5.1 Stratégie de recherche

Trop souvent, les études en analyse de politiques se centrent sur une institution particulière ou sur un processus en prenant pour acquis que ces dimensions sont des variables importantes qui ont un impact sur les politiques. Or, l'idée de Simeon (1976) est toujours valable aujourd'hui : « *The assumption is seldom tested, and research tends to concentrate on explicating and describing the patterns of interaction within the institution or the process* » (Simeon, 1976, p. 553). Les études sur la coordination des politiques publiques portent elles aussi généralement sur des secteurs de politique particuliers (Hall et al., 1977; Brickman, 1979; Kernaghan, 1983; Jennings, 1994, 1998; Provan et Milward, 1995) ou sont descriptives du processus de coordination en général (Rogers et Whetten, 1982; Crasswell et Davis, 1993, 1994; Alexander, 1993, 1995; Peters, 1998a, 1998b).

La recherche proposée est une recherche de type exploratoire en ce qu'elle vise à mieux comprendre un phénomène peu étudié et peu documenté (Singleton, 1999; Babbie, 1995). Elle vise à faire émerger des patrons généraux relatifs à la configuration des diverses forces qui conditionnent le processus de coordination. Elle est nouvelle du fait que le phénomène de coordination n'est pas abordé par le biais des structures organisationnelles mais plutôt sous l'angle des politiques publiques elles-mêmes. Elle se distingue en favorisant l'étude en parallèle de plusieurs politiques afin d'identifier les styles de décision, les jonctions entre des mécanismes de coordination particuliers et des secteurs de politiques donnés ainsi que l'impact sur la performance de ces dernières. Elle innove en proposant une appréciation de l'impact des mécanismes de coordination utilisés sur la performance des politiques publiques et en identifiant les liens entre des styles de décision, des secteurs de politique et des mécanismes particuliers (voir figure 2).

Les deux questions principales de recherche (et sous-questions) identifiées au chapitre 1 nous amènent à opter pour une recherche de type qualitatif. En ce sens,



- 1) l'identification des mécanismes de coordination utilisés par les organisations étudiées pour harmoniser leurs politiques publiques à l'étape de l'élaboration, particulièrement,
- 2) l'identification des styles de décision qui président dans les processus de coordination étudiés et,
- 2) l'impact de ces mécanismes sur la performance des politiques publiques étudiées

seront investigués de façon inductive en empruntant aux principes de la *théorie enracinée dans la réalité* (grounded theory). Les questions de recherche identifiées au chapitre 1 peuvent facilement être investiguées dans cette perspective : elles sont suffisamment flexibles pour pouvoir être examinées en profondeur; elles sont orientées vers l'action et le phénomène à l'étude, la coordination horizontale des politiques publiques, est clairement identifié.

La théorie enracinée dans la réalité met à profit une méthode rigoureuse d'analyse dans le but d'induire des propositions de recherche à partir d'un phénomène observé. Ces propositions sont initialement générées à partir des données recueillies sur le terrain et/ou à partir de théories existantes, lesquelles seront cependant modifiées au fur et à mesure de la cueillette de données (Strauss et Corbin, 1998). L'identification de propositions de recherche relatives au processus de coordination et aux liens entre des secteurs de politique remplit le vide dans la littérature sur le sujet (Alexander, 1993), permet de mieux comprendre la coordination horizontale des politiques publiques et fournit des stratégies d'action qui permettront de mieux la contrôler.

L'étude de cas est ici utilisée en tant que source principale de données pour la conceptualisation de propositions de recherche. Les études de cas sont utiles pour répondre à des problèmes qui se rapportent à des phénomènes globaux ainsi que pour comprendre le comment

et le pourquoi d'une situation réelle et peu contrôlée (Yin, 1994). La nature et la complexité de la problématique dont il est ici question commandent une observation des faits sur le terrain. Cette dimension est essentielle à souligner. La coordination horizontale des politiques est un processus à long terme et sa réussite dépend en grande partie de l'interaction d'acteurs-clé, qui évoluent dans un contexte plus ou moins ouvert. Une présence sur place est donc nécessaire pour saisir la dynamique entre les acteurs et le processus de coordination, d'où la pertinence des études de cas.

Étant donné la diversité des politiques publiques, des contextes dans lesquels elles sont développées et des acteurs ministériels qui sont impliqués dans l'exercice de coordination, les études de cas *multiples* ont été retenues. Les cas multiples sont d'autant plus nécessaires puisqu'ils permettent d'explorer les diverses conditions qui entrent en jeu dans le processus de coordination en mettant à profit plusieurs lieux d'investigation. De plus, les études de cas multiples sont particulièrement pertinentes pour comprendre des organisations complexes telles que les administrations publiques. Enfin, l'utilisation de cas multiples assure une meilleure validité externe en ce qu'ils favorisent la réplication des résultats ou la production de résultats contraires mais prévisibles (Yin, 1994). L'utilisation de l'étude de cas multiples commande une période de temps passée auprès des acteurs ministériels, un contact avec les activités, les opérations et les réseaux directement reliés au processus de coordination horizontale des politiques publiques et une réflexion continue sur le sens des observations faites.

## **5.2 Méthode de collecte de données**

La recherche se base sur l'utilisation de multiples sources d'évidence (triangulation) de façon à s'assurer de la concordance des données recueillies. La logique de la triangulation réside dans la sélection de méthodes de collecte de données qui ne partagent pas les mêmes faiblesses méthodologiques de façon à augmenter la validité et la fiabilité (Singleton, 1999; Patton, 1990). Les méthodes de collecte de données retenues sont les entrevues semi-structurées et la documentation écrite.

La recension des écrits présentée au chapitre 3 avait pour objectif de développer une sensibilité théorique quant aux divers aspects de la coordination des politiques publiques. La sensibilité théorique permet de donner un sens aux données, de les comprendre et d'en garder l'essentiel (Strauss et Corbin, 1998). La sensibilité théorique peut être développée en puisant à diverses sources telles l'expérience personnelle et professionnelle et la littérature. La littérature est ici utilisée pour faire ressortir les questions pertinentes à l'objet d'étude et sert de guide à l'échantillonnage et à la collecte de données. La littérature en tant que donnée secondaire constitue également un complément à la validation des résultats (Glaser, 1978; Strauss et Corbin, 1998).

De façon à obtenir de l'information plus spécifique aux questions de recherche, des entrevues semi-structurées ont donc été menées. Les entrevues semi-structurées comportaient certaines lignes directrices et questions importantes visant à mieux comprendre comment la coordination à l'étape d'élaboration des politiques se traduit dans la réalité des gouvernements. Le but des entrevues ouvertes est de comprendre la perspective du répondant. Ce type d'entrevue

*provides topics or subjects areas within which the interviewer is free to explore, probe, and ask questions that will elucidate and illuminate that particular subject. Thus the interviewer remains free to build a conversation within a particular subject area, to word questions spontaneously, and to establish a conversational style - but with the focus on a particular subject that has been predetermined. » (Patton, 1990, p. 283)*

Cinq thèmes ont été abordés : les acteurs impliqués, les processus de prise de décision privilégiés, les outils et stratégies de coordination utilisés, les facteurs de réussite ou écueils et l'impact du processus de coordination sur la performance des politiques étudiées. Un guide d'entrevue détaillé a d'abord été élaboré en fonction des ces thèmes (voir *Guide d'entrevue détaillé*, Appendice 1). Étant donné le caractère non structuré des entrevues, l'ordre des questions variait selon les répondants. Invités à *raconter* leur expérience dans l'élaboration d'une des politiques retenues, les répondants étaient par la suite questionnés sur les points qu'ils n'avaient pas abordés. Un guide d'entrevue sous forme de points à aborder a été tiré du guide détaillé (voir *Guide d'entrevue utilisé*, Appendice 1). L'entrevue semi-

structurée permet d'utiliser de façon efficace le temps alloué par l'interviewé et donne à l'interviewer une flexibilité qui lui permet de s'adapter aux diverses situations (Patton, 1990). De nouvelles dimensions se sont avérées importantes à investiguer au cours des entrevues, ce qui a mené à l'ajustement du guide d'entrevue en conséquence.

Les entrevues ont duré une heure trente en moyenne. Elles ont été enregistrées avec la permission de l'interviewé et des notes ont été prises pendant l'entretien. Seulement 3 répondants ont refusé que l'entrevue soit enregistrée. Dans ces cas, un retour écrit a été effectué tout de suite après l'entrevue. Toutes les entrevues ont été retranscrites intégralement (verbatim) de façon à pouvoir utiliser des citations.

Des données ont également été recueillies par la consultation de documents écrits disponibles. Cette méthode de collecte de données a les avantages de permettre une familiarisation avec un nouveau champs de recherche, d'en préciser les paramètres importants tels les enjeux et les questions-clé, de minimiser l'investissement en temps et d'être peu coûteuse (Gauthier et Turgeon, 1992). Ces données secondaires sont constituées de documents administratifs publics, de procès-verbaux des réunions relatives à la coordination des politiques étudiées, d'archives, de documents privés et de coupures de presse sur les politiques choisies (voir Appendice 2). Ces données ont été choisies selon leur pertinence à renseigner le chercheur sur ce qui concerne les ministères retenus tels les rôles et les missions des organisations, les priorités officielles, les règles et les procédures, les lois, les ententes interministérielles, les évaluations de politiques, les acteurs impliqués, les décisions prises relativement à la coordination des politiques retenues, etc. Ces données secondaires furent utiles pour corroborer les informations recueillies en entrevues (Yin, 1994). Elles ont également permis de connaître le contenu des politiques choisies, de mettre en contexte les organisations étudiées, d'en analyser la structure, d'en comprendre le passé et de connaître les changements intervenus (Singleton, 1999).

### 5.3 Échantillonnage

L'échantillonnage est une étape importante de la recherche. La présente étude privilégie un échantillonnage des études de cas et des répondants non probabiliste, c'est-à-dire à choix délibéré des sites, des personnes et des documents (Strauss et Corbin, 1998). Dans l'optique des études de cas multiples, la logique d'échantillonnage laisse la place à la logique de réplification (Yin, 1994). Les cas ont été sélectionnés en fonction de leur capacité à prédire des résultats semblables (literal replication) ou à produire des résultats contradictoires mais prévisibles (theoretical replication) (Yin, 1994).

Pour les fins de cette étude, les organisations choisies ont formé des alliances temporaires ou permanentes avec une ou plusieurs autres organisations dans un but défini, à savoir, l'élaboration conjointe d'une politique ou la modification de politiques existantes. Ces organisations sont considérées comme des *action-sets*, c'est-à-dire que « *the alliance joining the interacting organizations involved is usually temporary, as in the creation of a temporary coalition joining together to carry out a project no single organization could accomplish* » (Aldrich et Whetten, 1981, p. 387).

Puisque l'objet de recherche concerne le processus de coordination, lequel peut s'avérer plus ou moins complexe dépendant du nombre d'acteurs impliqués et de la nature des politiques discutées, l'échantillon devait adéquatement refléter les contextes dans lesquels se déroule la coordination interministérielle. Trois critères ont déterminé le choix des politiques retenues : le degré d'interrelation de la politique avec les politiques d'autres organisations, le secteur d'activité et la taille des organisations impliquées (mesurée par l'ampleur des budgets accordés). L'échantillon devait également être représentatif des diverses structures de décision et permettre une mise en relief de la gamme d'acteurs-clé et des structures de leurs relations. Enfin, l'échantillon devait être suffisamment grand pour tenir compte de la perte potentielle de cas (attrition). Trois politiques ont donc été retenues pour la recherche. Ces politiques recourent les grandes missions retenues par le gouvernement du Québec lors du remaniement de décembre 1998, soit le développement social, l'emploi et le développement économique ainsi que les affaires régionales et territoriales. Les politiques ciblées sont la *Politi-*

*que familiale du Québec, la Loi sur la protection des activités agricoles (Loi 23) et la Politique de soutien au développement local et régional.* Elles sont présentées brièvement ci-dessous mais seront détaillées au chapitre 6, section 6.1.

Introduite par le gouvernement du Québec en janvier 1997, la politique familiale « *Les enfants au cœur de nos choix* », est composée de trois dispositions : l'*allocation unifiée*, les *services éducatifs et les services de garde* ainsi que de l'*assurance parentale* ». La politique tente d'effectuer des arrimages avec la lutte à la pauvreté, l'égalité des chances, le développement de l'économie sociale et l'intégration au travail des bénéficiaires d'aide sociale. Elle tente également d'améliorer le support aux parents déjà en emploi. Les objectifs officiels énoncés par la politique familiale sont d'assurer l'équité par un soutien universel aux familles; d'apporter une aide accrue aux familles à faibles revenus; de concilier les responsabilités parentales et professionnelles et de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (loi 23), tente de « *concilier les intérêts du monde agricole, municipal et environnemental en assurant et en traitant en priorité l'utilisation de pratiques respectueuses des ressources et la cohabitation harmonieuse en milieu rural* »<sup>5</sup>. Elle constitue une dimension importante de la politique de développement durable en matière agricole en contribuant à la production d'aliments et en « *assurant la compétitivité du secteur et la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles* ».

Enfin, la politique de *soutien au développement local et régional*<sup>6</sup>, adoptée par le gouvernement du Québec le 23 avril 1997 vise à :

---

<sup>5</sup> Tiré du communiqué de presse émis par 15 juin 1997 par le Gouvernement du Québec.

<sup>6</sup> Tiré du site Internet du Ministère des Régions : <http://www.sdr.gouv.qc.ca/politic11.htm>.

*intégrer ou regrouper les services sur la base de grandes catégories de clientèles ou des grandes missions gouvernementales dans une perspective de simplification, d'efficacité et de rationalisation; responsabiliser les instances locales et régionales dans la gestion de services en procédant par décentralisation, délégation ou par négociation de contrats de services; associer les intervenants locaux et régionaux en assurant leur participation au processus décisionnel et à la mise en œuvre des objectifs, priorités et projets à réaliser; assurer l'adaptation des politiques et programmes gouvernementaux aux réalités locales et régionales et, dans la mesure du possible, l'élimination du «mur à mur» dans l'organisation territoriale des services; adopter des modes de gestion faisant appel à une plus grande responsabilisation des gestionnaires (gestion par résultats de préférence à une gestion qui met l'accent sur les normes et les procédures a priori).*

Le choix des répondants aux entrevues semi-structurées s'est fait par échantillonnage en boule de neige, c'est-à-dire à partir de références proposées par les premiers répondants (Patton, 1990, Kingdon, 1995; Bernier, 1989, 1996). Une première lettre a été envoyée aux sous-ministres en titre et sous-ministres adjoints des ministères d'où relèvent les politiques retenues afin de monter l'échantillon (voir *Lettre 1*, Appendice 3). Les répondants choisis devaient avoir été impliqués de près dans le processus de coordination des politiques des ministères retenus. Certains répondants dont le travail n'était qu'indirectement relié à la coordination interministérielle ont également été rencontrés. Une fois les premiers répondants identifiés, un contact téléphonique initial a été fait pour planifier une rencontre. Dans le cas où les répondants désiraient plus d'informations sur les buts de la recherche, une lettre leur a été envoyée avant l'entretien, généralement par télécopieur (voir *Lettre 2*, Appendice 3).

Au total, 40 entrevues ont été menées avec 44 répondants (dans certains cas, plus d'un répondant assistait à l'entretien). Deux répondants avaient participé à l'élaboration de deux des trois politiques choisies, ce qui donne un total réel de 42 entrevues, chacune étant considérée et retranscrite distinctement de la première. Dix-neuf (19) entrevues ont été menées sur la *Politique familiale du Québec*, 11, sur la *Loi 23* et 12 sur la *Politique de soutien au développement local et régional* (voir tableau 3). La moitié des répondants occupaient le poste de fonctionnaire, 25% relevaient de la haute direction, 9% faisaient partie du personnel politique et 16 % des groupes de pression ou autres (voir tableau 4). Le tableau 5 fait état de la formation académique des répondants, du nombre d'années d'expérience dans la fonction publique (ou ailleurs) et de leur expertise dans l'élaboration de politiques. Sur 38 répondants

ayant fourni l'information, tous détenaient un diplôme postsecondaire et plus de la moitié, un diplôme d'études avancées. Quatre-vingt-sept pour-cent (87%) avaient une solide expérience professionnelle, soit plus de 11 ans et la quasi totalité avaient participé à plusieurs élaborations antérieures de politiques publiques.

**Tableau 3 : Répartition du nombre d'entrevues effectuées selon les politiques étudiées**

Politique étudiée	Nombre d'entrevues
Politique familiale du Québec	19
Loi 23	11
Politique de soutien au développement local et régional	12
<b>Total</b>	<b>42<sup>7</sup></b>

**Tableau 4 : Répartition des répondants en fonction des postes occupés**

Poste occupé	Nombre de répondants
Sous-ministre/ Sous-ministre associé	2
Sous-ministre adjoint	4
Secrétaire général/ Secrétaire adjoint	5
Personnel professionnel	22
Personnel politique	4
Groupe de pression	6
Autre	1
<b>Total</b>	<b>44</b>

<sup>7</sup> Deux répondants ont été interrogés sur deux politiques différentes.



**Tableau 5 : Répartition des répondants<sup>8</sup> en fonction de leurs formations, années d'expérience et expertise dans l'élaboration de politiques**

Formation académique		Années d'expérience dans la fonction publique ou ailleurs		Expertise antérieure dans l'élaboration de politiques	
	Nbre		Nbre		Nbre
Baccalauréat	18	Moins de 5 ans	1	Aucune expertise	2
Maîtrise	17	Entre 5 et 10 ans	4	Expertise	36
Doctorat	3	Entre 11 et 20	16		
		Plus de 20	17		

#### 5.4 Classification et codification générale des données

L'entreposage des informations recueillies est capital pour les fins de l'analyse des données (Huberman et Miles, 1994). Tout au long de la recherche, les informations recueillies ont donc été classées méticuleusement afin d'en faciliter le traitement ultérieur.

L'analyse des données en tant que telle comprend la réduction du matériel obtenu en formats facilement utilisables tels les résumés, la codification et l'agglomération des données ainsi que l'organisation des informations en vue de l'extraction des résultats de la recherche, l'élaboration des conclusions et la vérification en termes d'interprétation des données (Huberman et Miles, 1994).

Selon la méthode de la théorie enracinée (Strauss et Corbin, 1998), toutes les données obtenues ont été comparées et classées sous l'étiquette d'un concept particulier nommé *indicateur* d'un phénomène (open coding). Cette étape est définie par les auteurs comme « *the analytic process through which concepts are identified and their properties and dimensions are discovered in data* » (Strauss et Corbin, 1998, p. 101). Bien que souples, les questions de recherche exposées ultérieurement ont servi de repères lors de la conceptualisation des don-

<sup>8</sup> Six répondants n'ont pas fourni ces informations.

nées. Puisque l'objet de l'étude est de mieux comprendre la coordination horizontale des politiques publiques par une attention spécifique portée aux mécanismes utilisés et à leur impact sur la performance des politiques publiques de même qu'aux modes de décision et aux rôles des acteurs impliqués, la conceptualisation des données reflète ces dimensions. Il ne s'agissait pas ici de déterminer les concepts à priori, mais plutôt de garder en mémoire les questions de départ. Initialement, plus de 450 indicateurs ont été créés pour classer les données (mots, phrases ou paragraphes), pour un total de 285 après fusion de codes similaires. Ces derniers sont listés en fonction des questions de recherche à l'Appendice 4 : *Indicateurs des données*.

Les concepts ont ensuite été groupés en catégories et sous-catégories (axial coding). Cette deuxième étape de codification a pour but de « *begin the process of reassembling data that were fractured during open coding. In axial coding, categories are related to their sub-categories to form more precise and complete explanation about a phenomena* » (Strauss et Corbin, 1998, p. 124). À cette étape, les données codées ont été regroupées en *familles* en fonction des questions de recherche. La liste apparaît à l'Appendice 4, *Catégories et sous-catégories (familles de codes)*. Les résultats de cette catégorisation sont présentés au chapitre 6.

Des propositions qui établissent les relations entre les catégories et entre ces dernières et les concepts (selective coding) sont énoncées au chapitre 7. Cette codification se veut « *the process of selecting and refining categories* » (Strauss et Corbin, 1998, p. 145). Par comparaisons successives et par reformulations, les catégories développées ont donc été intégrées en fonction de leurs dimensions spécifiques dans des propositions de recherche. Ces propositions révèlent des patrons d'action et d'interaction. Les propositions de recherche sont en fait l'intégration finale des diverses catégories construites au cours de la recherche. Elles sont une interprétation générale et non pas une description détaillée de chaque cas. Elles sont construites par la réduction des données provenant de plusieurs cas en des énoncés relationnels qui expliquent, dans un sens général, le phénomène à l'étude. Cette intégration peut

prendre la forme d'une seule catégorie englobante dans le but d'énoncer une théorie générale ou identifier un ensemble de résultats.

Dans cette thèse, il n'était pas approprié de découvrir un seul concept pour résumer la recherche. Plutôt, en lien avec les questions et sous-questions de recherche, plusieurs propositions ont été construites en reliant ensemble certains concepts identifiés à l'étape de codage précédente, ouvrant ainsi sur la possibilité de les valider de façon hypothético-déductive dans une recherche future. Le tableau 15 en fin de chapitre 7 met en relation les données recueillies pour chacune des politiques avec les propositions théoriques qui ont été développées. Il permet de comprendre comment les données sont intégrées dans des propositions de recherche qui font l'interrelation entre divers concepts. Pour des fins de clarté, les propositions sont présentées individuellement mais peuvent fort bien être intégrées les unes aux autres à l'intérieur des thèmes abordés.

Il est important de spécifier que ces étapes (*open coding*, *axial coding* et *selective coding*) ne sont pas linéaires mais ont plutôt été entreprises de façon itérative. En effet, la théorie enracinée se fonde sur le principe que certaines régularités relatives à l'objet d'étude peuvent être induites. Pour découvrir ces régularités, un processus itératif est de mise, dans lequel « *a succession of question-and-answer cycles that entails examining a given set of cases and then refining or modifying those cases on the basis of subsequent core* » prennent place (Huberman et Miles, 1994, p. 431).

La codification, la classification et le traitement des données recueillies ont été facilités à l'aide d'un logiciel de traitement de données qualitatives (ATLAS/ti). Ce type de logiciel permet une analyse rigoureuse des données et facilite la construction des propositions de recherche.

## 5.5 Fiabilité et validité

Dans l'optique de la théorie enracinée, il est opportun de souligner l'adaptation nécessaire des canons scientifiques de validité et de fiabilité pour la recherche qualitative. Bien qu'il n'y ait pas de consensus strict sur les normes à appliquer à la recherche qualitative, certaines procédures de vérification relatives à l'analyse des données, aux conclusions tirées et à la confirmation des résultats sont disponibles. Ces procédures de vérification visent à mettre en évidence les biais qui peuvent influencer les conclusions de la recherche, notamment

*data overload, salience of first impressions or of observations of highly concrete or dramatic incidents, overconfidence in some data, co-occurrence taken as correlations or even as causal relationships, extrapolation of the number of total instances from those observed, unreliability of information from some sources, overaccommodation to information that questions outright a tentative hypothesis (Huberman et Miles, 1994, p. 438).*

Pour les fins de la présente étude, l'adaptation des critères de validité et de fiabilité telle que présentée par Guba et Lincoln (1981) a été retenue. Les quatre critères de rigueur méthodologique développés par ces auteurs sont la crédibilité (credibility), la transférabilité (fittingness), la cohérence (auditability) et l'objectivité (confirmability) (Guba et Lincoln, 1981). La *crédibilité* correspond à la validité interne de la recherche et vise à évaluer le degré de correspondance entre les données recueillies et le phénomène à l'étude. La *transférabilité* est en lien avec la validité externe de la recherche sans impliquer une généralisation en tant que telle. Ce critère dépend directement du premier et en ce sens, plus la validité interne sera assurée, plus la validité externe pourra être améliorée. La *cohérence* de la recherche réfère à la fiabilité de l'étude et comprend les précautions nécessaires pour pouvoir répliquer la recherche. Enfin, l'*objectivité* a trait au fait que les données doivent être factuelles et vérifiables.

Dans le cadre de la recherche proposée, la validité interne (crédibilité) est contrôlée par la triangulation de plusieurs sources d'information, lesquelles permettent de corroborer l'information obtenue. Aussi, un pré-test a été effectué auprès de quatre (4) répondants pour mettre à l'épreuve le matériel préparé pour les entrevues semi-structurées. Ce pré-test s'est

avéré très utile pour améliorer le guide d'entrevue retrouvé à l'Appendice 1. Parallèlement, le développement d'un protocole rigoureux de cueillette de données et l'élaboration de procédures opérationnelles spécifiques ont également contribué à améliorer la validité de construit. Du fait que le chercheur n'avait pas de rôle actif dans les activités de coordination interministérielle observées, les effets indésirables (effets du chercheur) sont d'autant amoindris.

Des informations spécifiques quant à la perspective théorique empruntée, aux stratégies utilisées pour la cueillette, la codification, l'analyse des données et la présentation des théories et aux caractéristiques des environnements étudiés sont essentielles. En ce sens, toutes les données provenant des observations, des entrevues semi-structurées et des données secondaires ont été conservées. Toute l'information colligée (incluant les enregistrements et les notes) a été organisée de façon à être ultérieurement facilement repérable. Une banque de données a également été construite pour chacune des études de cas (Yin, 1994). La position de départ du chercheur est clairement énoncée dans ce chapitre de façon à cerner la perspective dans laquelle les informations ont été recueillies.

Les résultats de la recherche sont transférables à d'autres contextes dans la mesure où ils sont considérés en tant qu'hypothèses de travail et que ce qui est recherché est de mesurer le *« degree of fit between the context in which the working hypotheses were generated and the context in which they are to be next applied »* (Guba et Lincoln, 1981, p. 120.). Dans l'optique de la présente recherche, l'objectif est de spécifier les conditions qui ont donné lieu à certaines actions et interactions relativement au processus de coordination horizontale des politiques publiques ainsi que leurs conséquences en regard des questions de recherche dans un contexte donné. Le développement préalable d'une sensibilité théorique ainsi que l'utilisation de cas multiples augmentent les possibilités de transférabilité des résultats.

## 5.6 Considérations éthiques

Les considérations éthiques occupent une place importante, tant en recherche fondamentale qu'en recherche qualitative (Fontana et Frey, 1994; Singleton: 1999; Palys, 1992; Crête, 1992; Patton, 1990;). Les obligations et les responsabilités du chercheur visent plusieurs cibles: les participants de la recherche, la communauté scientifique et la société (Crête, 1992).

Les répondants ont tous été informés de leur liberté de mettre fin à l'entrevue lorsqu'ils le voulaient. Leur participation était volontaire et leur décision a été prise sur la base d'une information satisfaisante. Outre la conversation téléphonique initiale, une lettre d'intention qui décrivait les principaux objectifs de la recherche leur était envoyée sur demande (*Lettre 2*, Appendice 3). La vie privée des répondants a aussi été préservée en leur garantissant l'anonymat et la confidentialité (Palys, 1992), tout en s'assurant de pouvoir utiliser le matériel pour des fins de publication.

Le chercheur doit également s'assurer de minimiser les dommages qui peuvent être causés aux sujets (Fontana et Frey, 1994; Patton, 1990). Les entrevues sont demeurées professionnelles et n'ont jamais déviées sur la vie privée des sujets ou sur les opinions personnelles du chercheur. Aussi, le travail de recherche n'a jamais nuit au fonctionnement des activités qui se déroulent habituellement sur les sites d'entrevue. Les rencontres étaient prévues à l'avance et la durée d'entretien n'a jamais dépassé le temps initialement prévu (sauf si le répondant désirait poursuivre).

En ce qui concerne les rapports avec la communauté scientifique, les données demeurent la propriété du chercheur principal mais seront conservées méthodiquement pour favoriser leur consultation par d'autres chercheurs. Les procédures suivies pour l'obtention des résultats sont également clairement décrites.

Enfin, l'utilité sociale de la recherche, notamment en ce qui concerne son apport potentiel à l'élaboration des politiques publiques et à la compréhension du processus de coordination

horizontale et des mécanismes associés, sera mise en lumière par la publication éventuelle des résultats.

## 5.7 Synthèse

La présente recherche de type exploratoire vise principalement à identifier les styles de décision et les mécanismes de coordination utilisés par les organisations pour harmoniser leurs politiques publiques à l'étape d'élaboration ainsi qu'à évaluer l'impact de ces mécanismes sur leur performance. Trois politiques ont été retenues : la Politique familiale du Québec, la Loi 23 et la Politique de soutien au développement local et régional.

De façon inductive, des propositions issues des données recueillies lors des 42 entrevues sont énoncées au chapitre 7 en lien avec les questions de recherche présentées au chapitre 1. Dans l'optique de la théorie enracinée dans la réalité, les données ont été classées et codifiées rigoureusement de façon à en permettre l'analyse. La validité et la fiabilité de la recherche ont été préservées par la triangulation de plusieurs sources d'information (crédibilité) et par les précautions prises en termes de conservation et d'entreposage des données (cohérence) permettant de répliquer la recherche.

Enfin, le chercheur a pris les précautions nécessaires sur le plan éthique en s'assurant de la participation volontaire des répondants, en les informant de leur liberté de mettre fin à l'entrevue s'ils le désiraient et en leur garantissant l'anonymat et la confidentialité. Les données de recherche ont été conservées et les procédures méthodologiques clairement décrites. Enfin, l'apport de la recherche à l'analyse des politiques sera réaffirmé par la publication éventuelle des résultats.

## CHAPITRE 6

### ANALYSE DE DONNÉES : OBSERVATIONS EMPIRIQUES

Ce chapitre est consacré au détail des observations empiriques tirées des 42 entretiens avec les répondants ainsi que des données secondaires. La section 6.1 donne un aperçu du processus d'élaboration pour chacune des politiques étudiées, processus illustrés aux figures 3 à 5. Les sections 6.2 à 6.7 reprennent en détail les thèmes abordés dans les entrevues soit : les pratiques et les priorités des acteurs impliqués dans l'élaboration, leurs caractéristiques, les processus de décision privilégiés, les outils et stratégies de coordination utilisés, les facteurs de réussite ou écueils rencontrés et enfin, l'impact du processus de coordination sur la performance des politiques. Des extraits d'entretiens appuient les observations relevées. Ces sections se veulent une discussion de chacune de ces dimensions selon les politiques étudiées afin de saisir les nuances entre elles et de bien cerner les différences ou commentaires particuliers relevés. Les thèmes abordés sont accompagnés (entre parenthèses) du code assigné dans le traitement des données, codes qui sont définis à l'Appendice 4 : *Description des codes assignés*. Une synthèse globale des observations analysées dans ce chapitre se trouve à la section 6.8 afin d'introduire le chapitre suivant sur les propositions de recherche retenues. Le tableau 6 met en relation les questions de recherche énoncées au chapitre 1, les thèmes abordés en entrevue et les questions auxquelles ces thèmes correspondent dans le guide d'entrevue (Appendice 1).



Tableau 6 : Lien entre les questions de recherche et le guide d'entrevue

Questions de recherche	Thème lié	Points abordés en entrevue	Nos des questions
Quels sont les mécanismes de coordination utilisés par les organisations étudiées pour harmoniser leurs politiques publiques à l'étape de l'élaboration ?	<i>Processus de prise de décision privilégiés</i>	- Quelles sont les grandes étapes de décisions à l'égard du contenu de la politique ?	2.1
		- Quelles étaient les échéances et comment ont-elles influencé l'élaboration de la politique ?	2.2
		- Quelle logique a motivé l'élaboration de la politique ?	2.3
		- Comment qualifieriez-vous le style de décision entourant l'élaboration de la politique ?	2.4
		- Comment évaluez-vous l'information que vous déteniez par rapport aux autres acteurs impliqués ?	2.5
		- Au départ, aviez-vous un projet suffisamment clair ou plutôt des préoccupations générales qui ont graduellement conduit à l'élaboration ?	2.6
	<i>Outils et stratégies de coordination utilisés</i>	- Quelle(s) stratégie(s) ou outil(s) spécifiques ont été utilisés pour mener à bien l'élaboration de la politique ?	3.1
		- Comment les acteurs ont-ils coordonné les différents enjeux lors de l'élaboration de la politique ?	3.2
		- À votre avis, vaut-il mieux qu'un acteur détienne la direction de l'élaboration d'une politique ou plutôt que tous soient sur un pied d'égalité ?	3.3
		- Si l'exercice était à refaire, sur quels moyens insisteriez-vous pour réaliser l'élaboration de la politique ?	3.4
Quel est l'impact des mécanismes de coordination utilisés sur la performance des politiques publiques étudiées ?	<i>Impact du processus de coordination sur la performance des politiques étudiées</i>	- À votre avis, l'implication des divers acteurs à l'étape d'élaboration ainsi que les mécanismes utilisés pour assurer la coordination des divers enjeux ont-ils contribué à améliorer la performance de la politique ?	5.1
		- Les attentes des divers acteurs impliqués ont-elles été rencontrées ?	5.2
		- Quels moyens ou ententes ont été prévus ou élaborés par les acteurs impliqués dans l'élaboration de la politique pour s'assurer d'une mise en œuvre performante ?	5.3
		- Des indicateurs de performance communs ont-ils été prévus lors de l'élaboration de la politique ?	5.4
		- À votre avis, à quel niveau se situent les freins à la performance de la politique ?	5.5

<b>(SUITE)</b> <b>Quel est l'impact des mécanismes de coordination utilisés sur la performance des politiques publiques étudiées ?</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- A-t-on prévu les critères d'évaluation de la politique lors de son élaboration ?</li> </ul>	5.6
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La politique a-t-elle été évaluée ?</li> </ul>	5.7
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maintenant que la politique est mise en œuvre, était-ce nécessaire de développer des mécanismes de coordination lors de son élaboration ou est-ce que la coordination a plutôt compliqué la mise en œuvre ?</li> </ul>	5.8
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selon vous, le processus de coordination a influencé positivement la qualité de la mise en œuvre de la politique ?</li> </ul>	5.9
	<i>Facteurs de réussite ou écueils</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les principaux facteurs qui ont contribué à la réussite du processus d'élaboration de la politique ?</li> </ul>	4.1
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les principaux facteurs qui ont freiné (ou nuit complètement) le processus d'élaboration de la politique ?</li> </ul>	4.2
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parmi ces facteurs, quels sont ceux qui ont contribué particulièrement à la performance de la politique une fois mise en œuvre ?</li> </ul>	4.3
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment les mécanismes de coordination ont-ils influencé (nuit ou facilité) l'élaboration de la politique ?</li> </ul>	4.5
<b>Quel(s) rôle(s) les acteurs impliqués dans les démarches de coordination interministérielle jouent-ils dans la réussite ou l'échec de la coordination horizontale des politiques publiques ?</b>	<i>Acteurs impliqués</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment s'est déroulé le processus d'élaboration de la politique ?</li> </ul>	1.2
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment les caractéristiques et le rôle des personnes impliquées ont influencé le processus d'élaboration de la politique ?</li> </ul>	1.3
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment qualifieriez-vous les relations entre les acteurs impliqués lors des diverses rencontres d'élaboration de la politique ?</li> </ul>	1.4
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les objectifs poursuivis par votre organisation étaient-ils similaires ou différents de ceux d'autres acteurs présents ?</li> </ul>	1.5
<b>Comment les pratiques et les priorités de chaque ministère s'inscrivent-elles dans l'exercice de coordination interministérielle ?</b>	<i>Acteurs impliqués</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment s'effectue l'élaboration de politiques dans votre organisation ?</li> </ul>	1.1
	<i>Facteurs de réussite ou écueils</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment les règles et les façons de faire de votre organisation ont-elles influencé la coordination des enjeux lors de l'élaboration de la politique ?</li> </ul>	4.4
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Était-ce un dossier prioritaire ?</li> </ul>	

## 6.1 Processus d'élaboration des politiques étudiées

Afin d'avoir un aperçu global des observations empiriques, un tableau mettant en relation les 42 entrevues, les codes assignés et le nombre de citations relevées pour chacun des codes a été produit à l'aide du logiciel Atlas/ti et transféré sur un logiciel de base de données (Excel). Cet exercice permet une visualisation rapide des données prépondérantes sans toutefois qu'il s'agisse de résultats quantitatifs. Puisqu'il s'agissait d'entrevues ouvertes, tous les répondants n'ont pas abordé toutes les questions identifiées dans le guide d'entretien. Par conséquent, aborder ces données sous la perspective de pourcentages serait erroné. Toutefois, cet exercice donne une impression générale des entrevues. Une version abrégée de ce tableau est reproduite à l'Appendice 5, *Aperçu des données recueillies en entrevue*.

Les sous-sections qui suivent se penchent plus en détail sur la façon dont chacune des politiques étudiées ont été élaborées. Nous verrons que chaque politique présente un modèle d'élaboration différent, ce qui nous permettra de mettre en lien les secteurs de politique étudiés et les mécanismes de coordination utilisés.

### 6.1.1 Élaboration de la Politique familiale du Québec

Le Livre blanc qui contient les nouvelles dispositions de la politique familiale (Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif, 1997) a été présenté le 23 janvier 1997 et est issu d'une initiative du Comité des priorités du Conseil exécutif. Appuyée par les recommandations et les propositions faites à la *Commission sur la fiscalité* et aux *États généraux sur l'éducation*, la politique a été officiellement annoncée au Sommet économique de novembre 1996. Relativement récente, elle vise à offrir aux enfants des conditions propices à leur développement et à leur réussite scolaire par le biais d'interventions dès la petite enfance. Le principe de base de la réforme est de reconnaître aux parents la responsabilité première de subvenir aux besoins de leurs enfants et à l'État, un rôle de soutien.

Les dispositions de la politique familiale ne sont pas à négliger, principalement de par le nombre de personnes qu'elles touchent, par les principes qu'elles veulent mettre de l'avant et

par leurs incidences futures sur certains groupes. La politique se caractérise également par la façon dont elle a été mise à l'agenda : aucune consultation publique n'a été effectuée avant son annonce, d'où l'impression partagée par bon nombre de personnes qu'elle a été développée en coulisse.

La politique familiale rejoint les grands enjeux du moment, c'est-à-dire, freiner rapidement l'éparpillement irrationnel, fragmenté et inefficace des 2,2 milliards versés dans les programmes sociaux. La politique familiale s'inscrit donc dans la foulée des réformes récentes de l'éducation et de la sécurité du revenu. La politique familiale prend ses assises dans les contraintes budgétaires du gouvernement (objectif *déficit zéro*), dans les changements survenus sur le marché du travail et dans les mutations sociales et économiques. Aussi, l'allongement de la scolarisation et les délais d'insertion socioprofessionnelle des jeunes, le nombre de familles pauvres et l'augmentation du nombre de familles monoparentales inscrites à l'aide sociale sont des réalités nouvelles qui ont des incidences sur les programmes sociaux.

La complexité du système en place, l'inadéquation de la réponse aux besoins des familles, la faible incitation au travail pour les familles inscrites à l'aide sociale, la couverture incomplète des besoins essentiels, l'iniquité et l'inégalité des chances sont autant de justifications invoquées pour expliquer la nécessité d'une nouvelle politique familiale. La politique tente donc d'effectuer des arrimages avec la lutte à la pauvreté, l'égalité des chances, le développement de l'économie sociale et l'intégration au travail des bénéficiaires d'aide sociale. Elle tente également d'améliorer le support aux parents déjà en emploi. Les objectifs officiels énoncés par la politique familiale sont d'assurer l'équité par un soutien universel aux familles; d'apporter une aide accrue aux familles à faibles revenus; de concilier les responsabilités parentales et professionnelles et de favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances.

Trois dispositions composent la politique familiale : les *services éducatifs et services de garde à la petite enfance*, l'*assurance parentale* et l'*allocation unifiée pour enfants*. La disposition relative aux **services éducatifs**, communément appelée *maternelles 5 ans*, est basée

sur la relation directe qui existe entre la durée de la fréquentation de l'école maternelle et la diminution du taux de redoublement à l'école primaire. Selon les auteurs de la politique, cette disposition rejoint le rapport Parent qui recommandait dans les années soixante de développer un réseau de maternelles pour les enfants de 4 et 5 ans. Une attention spéciale est également portée aux enfants des régions ou des quartiers défavorisés.

Des **services de garde** gratuits harmonisés avec la maternelle sont offerts aux enfants des milieux défavorisés dans les prématernelles déjà existantes ou dans les centres intégrés à la petite enfance. Pour les quartiers non défavorisés, ces services sont offerts aux enfants de 0 à 4 ans au coût de 5,00\$ par jour. L'entrée en vigueur des maternelles à temps plein et des services éducatifs et de garde s'est faite en septembre 1997.

Pour ce qui est de l'**assurance parentale**, son but est de répondre plus adéquatement aux nouvelles exigences du marché du travail. L'assurance parentale devait augmenter les indemnités des congés en garantissant 75% du revenu net. L'assurance parentale vise aussi à rétablir l'équité entre les travailleurs salariés et les travailleurs autonomes. Ces derniers sont actuellement exclus des congés de maternité ou des congés parentaux indemnisés. Par ailleurs, cette disposition n'a pu être mise en œuvre à cause de l'échec des négociations financières avec le fédéral. Cette dimension est d'ailleurs présentement à l'ordre du jour du gouvernement québécois.

Enfin, l'**allocation unifiée** pour enfants, considérée la pièce maîtresse de la réforme, fait l'amalgame d'une dizaine de mesures existantes qui sont redistribuées. L'*allocation unifiée* pour enfant est incluse dans la nouvelle politique de sécurité du revenu et vise à uniformiser les montants que reçoivent les prestataires avec ceux que touchent les familles à bas revenu afin de créer un nouvel incitatif au travail pour la population assistée sociale. La part des prestations d'aide sociale qui garantit les besoins essentiels y est incluse. En conséquence, l'*allocation unifiée* est ajustée avec les prestations d'aide sociale accordées aux familles. L'*allocation unifiée* est un remplacement de l'allocation familiale, de l'allocation pour jeune et de l'allocation à la naissance. Elle prend en compte la prestation fiscale fédérale pour enfants et

le crédit d'impôt pour enfant est maintenu. L'*allocation unifiée* est déterminée en fonction du revenu de l'année précédente et du nombre d'enfants et est versée mensuellement par la Régie des rentes du Québec. Enfin, l'*allocation unifiée* n'est pas imposable. L'entrée en vigueur de l'allocation familiale unifiée s'est faite en juillet 1997.

En juin 1997, le ministère de la Famille et de l'Enfance était créé et devenait alors l'instance officielle responsable de la mise en œuvre de la politique.

La Politique familiale vise principalement des objectifs de cohérence (Élab-Objectifspol-Cohérence), d'équité et d'égalité (Élab-Objectifspol-Équité/Égalité). Elle résulte d'une analyse (Polfam-Historique - Élab-Raison-Analyse) en profondeur de la situation de la famille québécoise et des mesures existantes en termes de garde, de prévention et de soutien aux parents. Cette réflexion s'est accompagnée d'une forte volonté politique (Élab-Raison-Politique), en l'occurrence celle du Premier ministre, d'innover dans le secteur des services à la famille en dotant le Québec d'une nouvelle politique familiale plus visible :

[...] Alors on a fait un groupe de travail qui était coordonné par le Secrétariat du Comité des priorités qui réunissait des gens des Finances, de la Solidarité sociale qui s'occupait des enfants, en fait, tous les programmes administrés sur différentes échelles et différents secteurs qui avaient un lien direct ou indirect avec la famille justement dans le but de faire un portrait assez précis, chiffré, quantifié, des différents programmes qui s'adressent à la famille, des coûts de ces programmes-là, des objectifs qu'ils poursuivaient, des résultats escomptés et des petits problèmes qu'on pouvait avoir en termes de cohérence et d'intégralité des éléments de la politique familiale. (...) Alors, quand on a fait le portrait de tous ces programmes, mesures, on a tout de suite vu qu'il n'y avait pas de fil conducteur et pas de fil intégrateur. Il y avait un enchevêtrement de mesures et de programmes un peu disparates qui ciblaient à la surface des choses mais on avait du mal à placer les morceaux dans une vision cohérente et intégrée. Quand on a fait ça, ça a été clair que ça n'avait pas de bon sang. On tire partout, il n'y a pas de fil et on n'a pas l'impression que ces éléments-là répondent à la réalité d'aujourd'hui.

[...] C'est sûr que ça a aussi été alimenté par les écrits, les réflexions, par exemple, ce que le Secrétariat à la famille avait fait sur les politiques familiales, ailleurs à travers le monde où on voyait que certains pays qui étaient très avancés au niveau des services pour les enfants d'âge préscolaire. Donc, je pense que c'est tout ça qui nous mis ensemble un jour.

[...] Je dirais que c'est une analyse de situation, je pense que la politique familiale, ça faisait longtemps que les gouvernements qui ont passé en voulaient une. Ça s'est imposé.

Ça s'imposait de par l'analyse qu'ils faisaient de la société québécoise, de par le fait aussi de la façon dont était organisée l'aide sociale.

[...] Mais, l'objectif n'était pas de régler une crise, l'objectif fondamental c'est que le Premier ministre était convaincu, et je pense qu'il l'est encore, que l'aide aux familles devait être importante et qu'il fallait revoir ce secteur-là et qu'il fallait coordonner quelque chose et avoir une orientation claire pour les familles québécoises.

En termes d'initiation des travaux dans le sens d'une nouvelle politique familiale, cette dernière émane définitivement de source politique (Élab-Source-Politique) en sens que la volonté conjugée du Bureau du Premier ministre et de son Conseil des ministres a servi de catalyseur :

[...] On nous a toujours nettement laissé sentir que le Premier ministre lui-même avait à cœur d'élaborer une politique familiale, d'abord par conviction personnelle que le gouvernement comme celui du Québec se devait d'en avoir. Il l'aurait un moment donné demandé, est-ce qu'on en a une, où est-elle, on a plein d'actions gouvernementales, on a plein de programmes, on a plein de gens autour, la famille n'est pas négligée par le gouvernement, mais est-ce qu'on a un recueil, est-ce qu'on a quelque chose, est-ce que c'est rassemblé ? On nous a souvent dit qu'il avait exprimé ce besoin-là.

[...] C'est le Premier ministre qui a dit, oui moi je veux aller de l'avant avec un projet de politique familiale. Parce que la machine aura beau travailler sur un tas de projets de politique, s'il n'y a pas de volonté politique dans le gouvernement en place, ça fera jamais son chemin. Puis ça été le Premier ministre qui a été la locomotive, si on veut. S'il n'y avait pas eu la volonté du Premier ministre, je ne sais pas ce qui serait arrivé.

Le Secrétariat du Comité des priorités a travaillé à l'ébauche d'une politique en trois volets au printemps 1996 et en a fait valider le contenu avec différents acteurs réunis au sein d'un comité interministériel. Ce comité était chargé de revoir les dimensions proposées selon le champs d'expertise de chacun. L'annonce d'une nouvelle politique familiale s'est faite lors du Sommet socio-économique de l'automne 1996. Paru en janvier 1997, le Livre blanc a été suivi d'une mise sur pied de trois comités de mise en œuvre (un pour chacun des volets), supervisés par un comité de coordination ministériel composé de sous-ministres. Ces comités ont travaillé à élaborer les mesures concrètes de la politique en fonction du contenu du Livre blanc. La politique familiale dans son ensemble était mise en œuvre au 1er septembre 1997.

L'élaboration de la Politique familiale est schématisée à la Figure 4 : *Structure d'élaboration de la Politique familiale*.

### 6.1.2 Élaboration de la Loi 23

La *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (Loi 23) est entrée en vigueur le 20 juin 1997. Cette loi avait pour objectif de réviser le régime de protection du territoire agricole et de prévoir des mécanismes pour en assurer le développement durable<sup>9</sup>. La Loi 23 visait à coordonner la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Loi sur la protection des activités agricoles :

*Il était donc devenu nécessaire d'établir des liens entre ces deux lois afin d'assurer aux agriculteurs une marge de manœuvre essentielle à l'exploitation de leurs entreprises agricoles et reconnaître un rôle plus important aux instances régionales et locales en matière d'aménagement des zones vertes (Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, 1997, p. 4).*

La Loi 23 vient modifier quatre lois : la *Loi sur la protection du territoire agricole*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*. Les modifications apportées à la protection du territoire agricole sont au cœur des raisons d'élaboration de la Loi 23 dans le but d'assurer le développement durable des activités agricoles. Les changements apportés à l'aménagement et à l'urbanisme visent à encadrer les pouvoirs réglementaires municipaux en zone agricole alors que ceux apportés sur la qualité de l'environnement assure aux municipalités la responsabilité de réglementer en matière d'odeurs d'origine agricole. Enfin, les amendements à la dernière Loi visent à prévoir l'élaboration d'un guide agricole en partenariat avec le ministère des Affaires municipales, celui de l'Environnement et de la Faune ainsi que celui des Ressources naturelles.

---

<sup>9</sup> Voir Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (1997).



En somme, la Loi 23, communément appelée « droit de produire » a pour objectif de

*Créer un encadrement juridique qui assurera, aux entreprises agricoles du Québec, la possibilité de s'implanter, de se développer et de diversifier leur production à l'intérieur de la zone agricole, tout en garantissant aux résidents que la pratique de ces activités ne se fera pas au détriment de leur droit à un environnement sain (Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, 1997, p. 7).*

La Loi 23 a été principalement élaborée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). Le désir d'adopter un projet de loi dans ce sens est né de l'échec, en 1993, d'amender la Loi sur la protection des activités agricoles afin d'offrir plus de protection aux producteurs (projet de Loi 123 suite au Rapport Ouimet), en raison des pressions et pouvoirs accrus des municipalités à freiner le développement agricole (Devdur-Historique). La Loi 23 résulte donc d'une analyse de la situation (Élab-Raison-Analyse), dans un contexte de crise (Élab-Raison-Crise) :

[...] Au fil des années, c'est une problématique qui a existé pendant plusieurs années. À savoir la protection du territoire, la protection des activités et la protection de l'environnement. C'est des droits pour un, des privilèges pour d'autres.

[...] Il y a eu une analyse de la situation et on a réalisé assez rapidement qu'il y avait plusieurs projets agricoles qui ne pouvaient pas se réaliser. Puis la crise était présente dans les journaux où on se rendait compte de plus en plus que les gens n'avaient plus de relation avec le milieu agricole, ne connaissaient plus les pratiques de production agricole et tout ce qu'ils voyaient et tout ce qu'ils entendaient c'était ce qui leur était rapporté dans les journaux : que le secteur agricole est un secteur qui dégrade la qualité de nos ressources et qui amène beaucoup de rejet, qui contamine les nappes, qui pollue les cours d'eau, qui fait ci, qui fait ça, qui empeste nos campagnes. C'est devenu très, très fort comme levier de pression anti-agricole.

L'amorce des travaux sur la Loi 23 est de source politique (Élab-Source-Politique), à savoir la promesse d'agir concrètement dans le sens de la protection des activités agricoles faite à l'Union des producteurs agricoles (UPA) par le Premier ministre Parizeau en 1995, promesse reconduite par le Premier ministre Bouchard :

[...] Puis là-dessus, quand on dit que le message venait vraiment de haut, les ministres, la marge de manœuvre, c'est pas fort. C'est dans le sens où, on sentait vraiment que ça venait du bureau du Premier ministre.

[...] Il y avait une certaine commande au niveau des principes qui avaient été établis au Conseil des ministres, une commande très nette au niveau du Bureau du Premier ministre.

Suite à l'échec du projet de Loi 123, un avant-projet de loi a été élaboré par le MAPAQ, par l'entremise d'un coordonnateur dans le dossier qui était chargé d'assurer la coordination entre les divers ministères impliqués et les acteurs externes, notamment l'UPA. Le coordonnateur avait préalablement obtenu une entente de principe avec les principaux acteurs (municipalités rurales et urbaines, l'UPA, le ministère de l'Environnement et de la Faune, le ministère des Affaires municipales, le ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'Alimentation et le ministère des Ressources naturelles) sur la teneur globale de la loi.

L'avant-projet de loi a donné lieu à une commission parlementaire où ministères et groupes de pression pouvaient se prononcer sur le contenu d'une éventuelle loi sur la protection des activités agricoles. Le projet de loi a été adopté en 1996, des orientations gouvernementales en matière de mise en œuvre ont été élaborées et la Loi est entrée en vigueur en 1997.

L'élaboration de la Loi 23 est schématisée à la Figure 5 : *Structure d'élaboration de la Loi 23*.

### 6.1.3 Élaboration de la Politique de soutien au développement local et régional

La Politique de soutien au développement local et régional a été adoptée le 23 avril 1997. Au nombre des principes retenus se retrouvent le citoyen au cœur de la restructuration des services, la responsabilisation des milieux locaux et régionaux, la simplification des structures et des programmes, la gestion par le mandataire le plus efficace et un rôle de régulation et d'équité pour l'État (Secrétariat au développement des régions, 1997).

La politique de soutien au développement local et régional vise plusieurs objectifs. D'une part, dans le but de *simplifier et de rationaliser les actions gouvernementales*, les décideurs veulent regrouper les services en fonction des clientèles ou des grandes missions gouvernementales. La gestion de ces services est confiée aux instances locales et régionales par le biais de *décentralisation, de délégation ou d'ententes formelles*. Les intervenants locaux et régionaux sont vus comme des *partenaires* à associer à la prise de décision et à la mise en œuvre. Le gouvernement veut également mettre *fin au mur à mur* en favorisant des différences régionales et locales dans l'organisation des services. Enfin, des *modes modernes et adaptés de gestion*, telle la gestion par résultats, sont privilégiés.

La politique de soutien au développement local et régional propose trois façons d'atteindre ces objectifs : la décentralisation, la déconcentration et la régionalisation. Par décentralisation est entendu le déplacement de l'action gouvernementale dans les structures locales et régionales existantes dans les limites du cadre constitutionnel. La déconcentration réfère à la délégation de responsabilités aux gestionnaires régionaux. La régionalisation s'illustre par une adaptation des services et interventions gouvernementales en impliquant plus amplement les milieux locaux et régionaux dans la prise de décision, la mise en œuvre et la gestion.

Trois paliers d'intervention se partagent les responsabilités : les paliers local, régional et national. Le palier local est considéré comme « *le lieu de programmation, de gestion et d'exécution des services de première ligne* », le palier régional comme « *le lieu de concertation, d'harmonisation et d'élaboration des stratégies de développement et le palier des servi-*

*ces de deuxième ligne* » et le palier national comme le « *lieu de régulation des grandes orientations gouvernementales* »<sup>10</sup>. Se retrouvent au palier local les **centres locaux de développement** (CLD) qui se veulent la porte d'entrée aux employeurs et aux entreprises. Le CLD joue un rôle aviseur auprès des **Centres locaux d'emploi** (CLE) qui sont en quelque sorte un guichet unique pour toute personne à la recherche d'un emploi ou de main-d'œuvre. Au palier régional, le **Conseil régional de développement** (CRD) est le porte-parole du gouvernement en région et jouent un rôle dans l'élaboration des stratégies de développement. Aussi, des **Tables régionales des députés** existent dans toutes les régions et jouent un rôle aviseur auprès des ministres sectoriels.

En décembre 1997, le ministère des Régions remplaçait le Secrétariat au développement des régions et devenait ainsi le principal responsable, avec les organismes partenaires, de la mise en œuvre de la politique.

L'élaboration de la politique de soutien au développement local et régional (Soutreg-Élaborationpol - Soutreg-Historique) a été alimentée par les Commissions régionales sur l'avenir du Québec effectuées dans le cadre du référendum de 1995. Elle est également une suite au livre Vert sur la décentralisation des services et vise des objectifs de cohérence et de simplification de la configuration des services en région. Elle est principalement le résultat d'une analyse de la situation (Élab-Raison-Analyse), particulièrement la situation financière, et d'une volonté politique (Élab-Raison-Politique) forte, notamment celle du ministre responsable du dossier :

[...] C'était très réfléchi dès le départ. Le gouvernement est arrivé en disant « il faut changer ça, ça ne marche plus ». Surtout lorsque le gouvernement a pris le pouvoir en 1994, le déficit était énorme. On parlait de 6 milliards. Ça n'avait plus de bon sang, on s'en allait vers une catastrophe financière et il fallait changer ça, il fallait changer les règles du jeu.

[...] Ça faisait aussi suite à une réflexion qui était pas seulement au gouvernement mais sur l'importance de donner des outils au niveau du développement local.

---

<sup>10</sup> Voir Secrétariat au développement des régions (1997).

La Politique de soutien au développement local et régional est de source politique (Élab-Source-Politique). En effet, au printemps 95, le ministre responsable du Secrétariat au développement des régions dépose un mémoire au Conseil des ministres faisant état des préoccupations des acteurs régionaux quant à l'évolution de leur économie régionale et offrant des pistes de solutions dans le sens d'une réorganisation des services gouvernementaux. Ce mémoire a été examiné par le Comité des priorités, lequel a mandaté le ministre de mettre en place la mécanique nécessaire pour revoir l'organisation des services :

[...] Donc, le point de départ de la politique de soutien au développement local et régional émane surtout d'une décision du Conseil des ministres qui a mandaté le ministre des régions, qui s'appelait à ce moment-là le Secrétariat au développement des régions pour élaborer une politique.

[...] Oui, c'est-à-dire que c'est une volonté politique à l'égard du développement local qui est née d'une volonté politique plus générale d'avoir une intervention à l'égard du territoire dans son ensemble, qui a abouti au local parce qu'il y avait effectivement une convergence d'intérêt que le niveau régional avait quand même déjà été couvert. Donc d'intervenir plus directement dans le développement local. Puis il y avait eu, comment dire, même quand on regarde au niveau universitaire, les études universitaires, il y avait un retour du local beaucoup, le local c'est un peu sinusoïdal, on passe du régional au local, mais dans tous les pays, on est reparti beaucoup sur le local. Puis on semble, comment dire, moins s'occuper du régional.

Cet exercice a conduit à une révision plus en profondeur, passant d'une réorganisation administrative des services à la régionalisation et la déconcentration. Un comité sous-ministériel a été chargé d'assurer une coordination entre les propositions émanant des régions et les instances centrales des ministères.

En juillet 1996, le Conseil des ministres décidait d'approfondir la réflexion par l'élaboration d'un plan d'action gouvernemental en matière de décentralisation, de déconcentration et de régionalisation présenté au Comité ministériel des affaires régionales et territoriale (COMART), comité permanent du gouvernement qui doit s'assurer de la cohérence gouvernementale. Une rencontre ministérielle (Lac à l'épaule) s'est tenue pendant deux jours en août 1996 où les ministres touchés de près ou de loin par le développement régional (presque tout le Conseil des ministres) ont élaboré les principes qui allaient guider l'élaboration de

la Politique de soutien au développement local et régional. Ces principes sont apparus comme tels à l'intérieur du cadre de référence.

À l'automne 1996, le gouvernement québécois tenait un Sommet socio-économique à l'intérieur duquel un comité sur les régions a été mis sur pied. Ce comité a pris position en matière de régionalisation et a, en quelque sorte, précipité le dépôt d'un premier document. Le cadre de référence a été adopté par le gouvernement en décembre 1996 et traduit à l'intérieur d'un livre Blanc au printemps 1997. A ensuite été adopté le projet de loi qui créait le ministère des Régions afin de permettre la mise en œuvre de la politique.

Le contenu du livre Blanc sur la Politique de soutien au développement local et régional a été élaboré par les fonctionnaires du Secrétariat au développement des régions et validé de façon continue par les interlocuteurs qui étaient directement concernés, notamment le ministère de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque qui avait participé à l'élaboration de la section sur les CLE, desquels il était responsable.

L'élaboration de la Politique de soutien au développement local et régional est schématisée à la Figure 6 : *Structure d'élaboration de la Politique de soutien au développement local et régional.*

Figure 4 : Structure d'élaboration de la Politique familiale du Québec

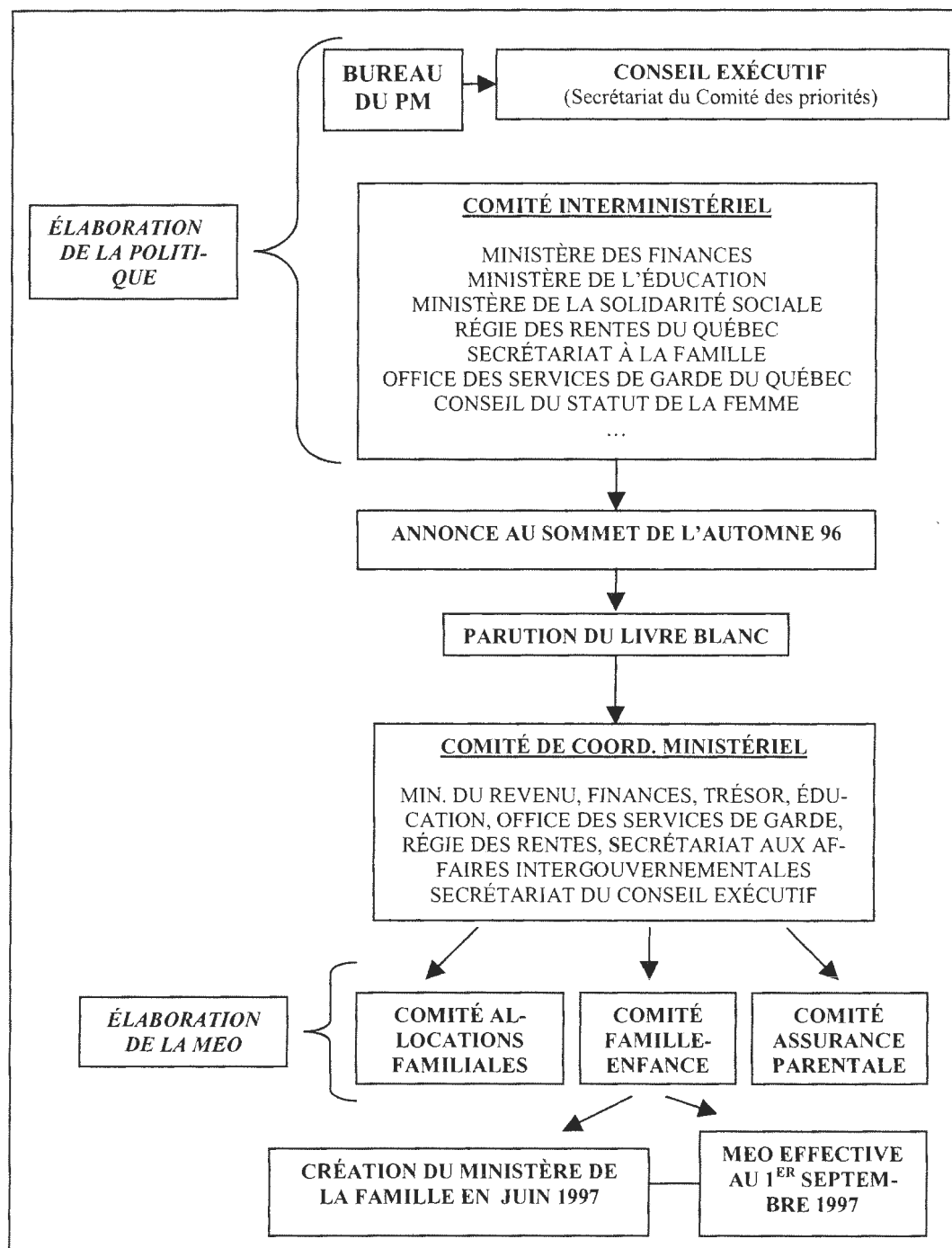
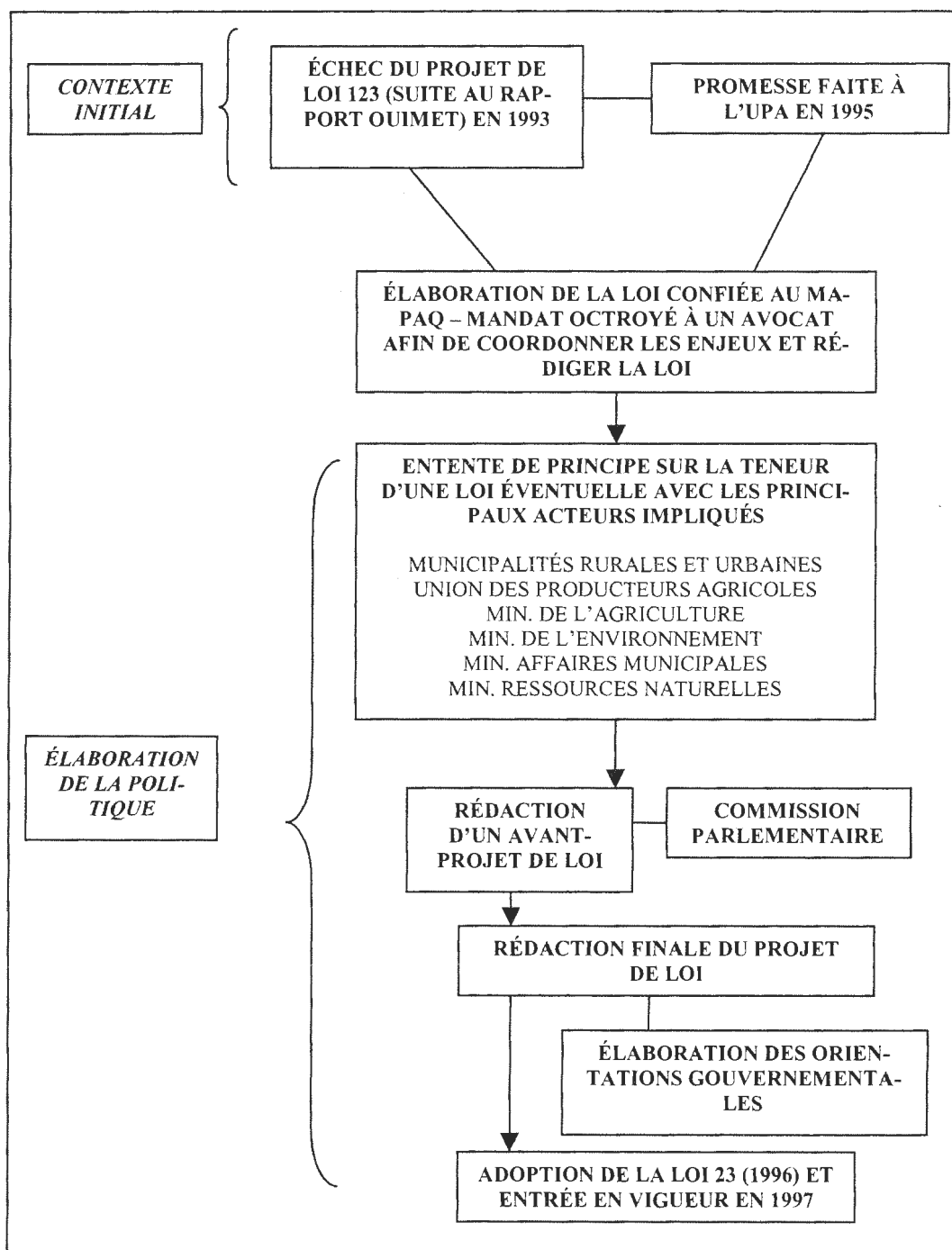
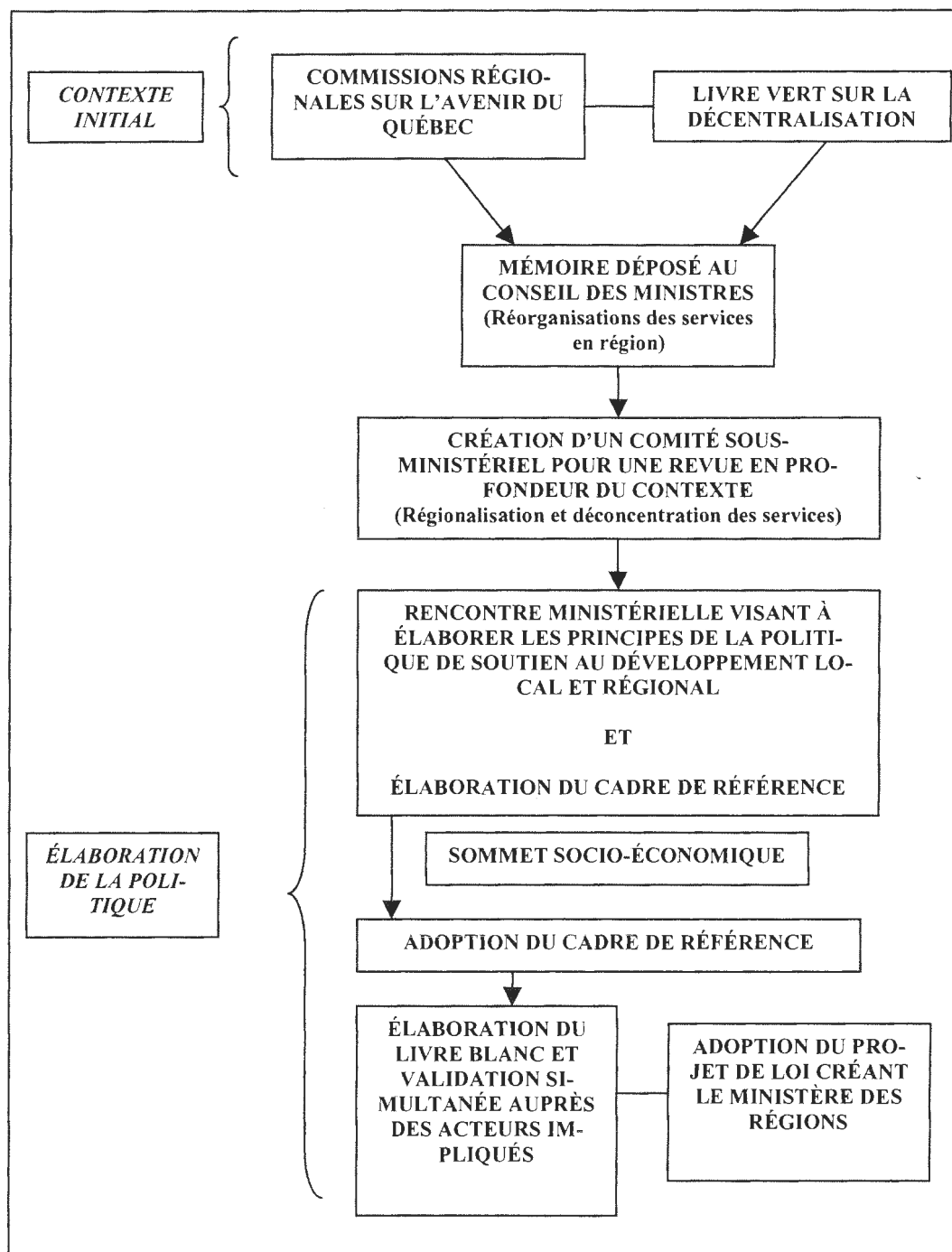


Figure 5 : Structure d'élaboration de la Loi 23





**Figure 6 : Structure d'élaboration de la  
Politique de soutien au développement local et régional**



## 6.2 Pratiques et priorités des acteurs impliqués

### *Politique familiale du Québec*

Dans le cas de la Politique familiale du Québec, l'élaboration est particulière du fait que le ministère responsable a été créé avec la politique. Le fait que le Secrétariat du Comité des priorités ait mené l'élaboration est une pratique hors norme. Généralement, les ministères sectoriels élaborent une première ébauche qu'ils soumettent en consultation auprès des acteurs reliés à la problématique, ébauche modifiée selon les commentaires reçus. Or, non seulement l'élaboration a été initiée par le plus haut palier politique (le Premier ministre) mais le texte a été concocté par des professionnels d'une instance qui n'élabore pas de politiques. Les acteurs impliqués ont ainsi eu un rôle second dans l'élaboration du contenu de la Politique familiale.

Pour l'ensemble des répondants la Politique familiale était un dossier prioritaire (Élab-Priorité-Oui) :

[...] Oui, oui. C'était très prioritaire, puis assez considérable, en terme d'impact, de montants qui étaient en cause. Puis aussi d'orientation gouvernementale. Parce que la politique familiale au Québec c'était quelque chose qui était fondamentale dans notre système de transfert aux personnes et aux familles. Donc, c'est sûr que de le réorienter vers ce système-là c'était...Ah oui ! C'était traité de façon très prioritaire et le Premier ministre suivait ça de très près, puis naturellement, discutait beaucoup avec ses collègues.

[...] Oui, oui. En fait, les gens y croyaient. Ils n'auraient probablement pas travailler jusqu'à minuit le soir à établir, s'ils n'y avaient pas cru.

[...] Je pense que oui. Moi je pense que oui parce qu'on l'aurait abandonnée à quelques reprises avant. Je pense que les gens qui y ont travaillé y ont cru profondément sinon on l'aurait ralentie un peu.

### *Loi 23*

Dans le cas de la Loi 23, un ministère sectoriel (le MAPAQ) était responsable de l'élaboration. Contrairement à la pratique habituelle, le MAPAQ a embauché un coordonnateur neutre pour rallier les points de vue, dégager des consensus et écrire la Loi. Les prati-

ques des acteurs concernés ont eu peu d'impact sur la coordination des enjeux lors de l'élaboration.

Le dossier de la Loi 23 était prioritaire pour les acteurs impliqués (Élab-Priorité-Oui) :

[...] Oui. Oui, effectivement, c'était un dossier prioritaire pour tous les ministres qui se sont succédés...

[...] Bien, c'est un dossier prioritaire dans la mesure où le gouvernement en avait fait une priorité et nous il fallait s'assurer que nos gens ne soient pas lésés là-dedans. Évidemment, les élus municipaux représentent aussi les producteurs agricoles mais pas seulement les producteurs agricoles et il faut s'assurer que tout le monde ait une qualité de vie sans tuer le développement économique parce que l'agriculture c'est un peu le moteur des régions.

### ***Politique de soutien au développement local et régional***

Pour ce qui est de la Politique de soutien au développement local et régional, aucune consultation spécifique (autre que l'utilisation des commentaires reçus lors des consultations sur l'avenir du Québec) n'a été faite bien que la politique soit d'envergure et implique plusieurs paliers gouvernementaux. La politique est constituée de deux parties principales (les CLD et les CLE) et a été rédigée par les professionnels rattachés à ces deux champs d'expertise (le Secrétariat des Régions et le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité). Les acteurs externes (les municipalités) n'ont que participé à la marge dans le processus d'élaboration.

Les acteurs ayant participé au processus d'élaboration de la politique considèrent en grande partie le dossier comme prioritaire (Élab-Priorité-Oui). Évidemment, pour le Secrétariat des régions, principal intéressé, la politique était *le* dossier à mener à terme :

[...] Donc, c'est ça...c'était prioritaire...c'était important. C'était prioritaire. Dans la vie d'un ministère, il y a des semaines avec des dossiers prioritaires puis des mois, puis après ça on retourne aux affaires courantes. Alors ça c'est comme des *pitches* qui nous arrivent, il y a un délai de réactions, puis on fait une note au sous-ministre, puis là, bien le sous-ministre nous convoque pour avoir des explications supplémentaires.

[...] C'était le « must ». Il y en avait d'autres c'est sûr, mais ce dossier-là... C'était le dossier fondamental parce que dépendant de ce que l'on allait faire dedans, tout allait

changer après. Même pour le gouvernement d'ailleurs, ce dossier-là a été capital parce que l'on allait orienter l'organisation interne de l'appareil gouvernemental dans une voie... Ça allait être une décision majeure qui allait être prise.

[...] Oui parce que le gouvernement, même si, évidemment, après l'échec du référendum, même si il n'y avait pas de grand projet de décentralisation massive ou de création d'un nouveau palier régional, c'était un engagement du gouvernement de favoriser le développement des régions, donc de régionaliser aussi l'action gouvernementale et aussi de favoriser le développement local et de donner aussi des outils au milieu pour que les gens se prennent en main et favorisent l'entrepreneuriat. Alors, cette politique-là était quand même une politique importante pour le gouvernement qui a fait le choix d'en prendre un morceau. Elle visait vraiment le développement de l'économie et de l'emploi, ce n'était pas une politique générale qui visait l'ensemble des instances.

### **6.3 Caractéristiques et rôles des acteurs impliqués**

#### ***Politique familiale du Québec***

Dans le cas de la politique familiale du Québec, tous les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration provenaient de l'interne du gouvernement du Québec (Act-Internes). Ce n'est que lors de l'élaboration des modalités de mise en œuvre que le gouvernement a eu à négocier une entente de services avec les garderies à but lucratif.

Les organismes centraux ont joué un rôle principal dans l'élaboration (Act-Orgcentraux-Rôle-Initiateur du projet), notamment celui d'initiateur de l'élaboration de la politique pour le Secrétariat du Comité des priorités et celui d'argentier par le biais du Conseil du trésor en raison des sommes importantes en jeu (Act-Orgcentraux-Rôle-Budgets). Les citations suivantes illustrent le rôle du Secrétariat dans le dossier.

[...] Quand vous êtes au Conseil exécutif, vous n'êtes pas nécessairement dans un ministère à vocation de coordination de l'appareil de l'État, des grandes politiques, des grands programmes de l'État. Alors, à partir du moment où le politique exprime un besoin très clairement démontré et souhaite qu'il se passe quelque chose, c'est là que les structures de coordination entrent en ligne de compte. Alors, le secrétariat, à cet égard-là, a joué un rôle structurant et déterminant dans la cohérence du plan globale du gouvernement, dans l'interrelation entre les ministères et le Conseil privé.

[...] Le Secrétariat du Comité de priorités, on peut dire que le Secrétariat du Comité des priorités, bon, il y avait plusieurs propositions qui émanaient des ministères, qui émanaient d'un rapport...de Fortin-Bouchard par exemple, puis d'autres choses...et...le Secrétariat du Comité de priorités, dans le fond, a exercé un rôle de leadership, à savoir quels éléments qu'on met en place pour culminer au Sommet, puis annoncer la politique familiale. C'est beaucoup un rôle de porteur de ballon qu'il a pris vis-à-vis l'exécutif, le Conseil des ministres, etc. pour vendre la politique familiale.

Les ministères impliqués à cette étape ont, pour la majorité, été recrutés par le Secrétariat du Comité des priorités en raison du lien entre la mission même de leur organisation et la nature de la politique à développer (Act-Recrut-Orgcentraux). Une seule organisation a demandé à être partie prenante du processus une fois les travaux commencés. De façon générale, les organisations invitées se sont facilement jointes au processus et évaluent leur participation de façon satisfaisante (Act-Particip-Favorable - Act-Particip-Satisfaisante-Oui).

Les rôles joués par les acteurs impliqués dans l'élaboration de la Politique familiale sont de quatre ordres. D'abord, le Secrétariat du Comité des priorités était le maître d'œuvre du projet (Act-Rôle-ÉlabPol) et assurait à la fois la coordination des acteurs impliqués et la rédaction du livre Blanc par le biais d'un coordonnateur expressément affecté à cette tâche :

[...] Évidemment c'est le Secrétariat du Comité des priorités qui assumait le secrétariat de ce groupe, donc, qui ramassait toutes les idées et qui nous soumettait un document qu'ils nous avaient annoncé en partant comme étant l'ébauche d'un Livre blanc sur une politique familiale du gouvernement. Donc, le Comité des priorités reprenait, le secrétariat reprenait ce qui avait été discuté, en faisait une synthèse et l'intégrait au fur et à mesure dans un canevas de Livre blanc sur la politique familiale.

[...] À certains moments, le Comité des priorités a aussi pris...on a senti que le comité, les acteurs devenaient de moins en moins importants à partir du moment où ils rédigeaient le document. C'est à dire que...c'est eux qui ont fait le mémoire qui a accompagné le livre Blanc. On sent qu'à partir d'un certain moment, ils l'ont pris en main. Et après ça, notre rôle consistait juste à approuver des textes, puis ça devenait plus individuel, on s'est pas beaucoup revu en groupe comme on l'avait fait de printemps à l'été et début d'automne.

Le ministère des Finances et le Conseil du trésor avaient un rôle à jouer dans les aspects financiers (Act-Rôle-Budget) du projet (aide fiscale, budgets globaux disponibles, rationalisation dans les programmes existants, etc.) :

[...] Donc, notre rôle puis le rôle du Conseil du trésor, était un peu de veiller à ce que dans l'élaboration de ça, on conserve l'objectif de ramener le déficit à zéro. Donc, ça a été d'amener les décideurs puis les gens, à bien régler cette contrainte-là, puis lorsqu'on prenait des mesures qui venaient bonifier l'aide, c'était de trouver du financement à l'intérieur des programmes mêmes. Donc, ça toujours été un peu ça le processus, mais ça fait partie de l'élaboration d'une politique, surtout dans ce contexte-là. Puis, bien, c'était notre rôle. On a eu un rôle de développement, mais on a également un rôle de contrôle sur les résultats au plan financier.

La majorité des autres acteurs impliqués jouaient un rôle dans l'élaboration de la politique en termes d'exécution (Act-Rôle-Exécution), c'est-à-dire qu'ils devaient fournir au coordonnateur les informations nécessaires à la rédaction du projet de politique en fonction de leurs champs d'expertise. Les grandes orientations de la politique n'ont pas été élaborées en comité interministériel mais ont plutôt été proposées aux acteurs et ces derniers ont travaillé à peaufiner ces dimensions :

[...] Bien sûr avec la contribution des ministères, mais qui n'était pas tellement sur la conception comme sur...fournir les éléments, les informations nécessaires pour répondre aux besoins.

[...] On aurait pu avoir notre mot à dire sur les principes, mais un moment donné il y a eu des décisions qui ont été prises au niveau des principes, ce qu'ils voulaient, c'était plus avoir notre expertise au niveau technique.

[...] Les gens y ont joué les rôles...enfin, moi c'est ma perception, les rôles qu'ils devaient jouer pour alimenter. On était là pour donner, pour donner beaucoup, beaucoup d'information à ces gens.

[...] Du travail de comité interministériel conventionnel, où les gens travaillent beaucoup plus, je dirais, à la marge. Donc des ajustements, mais à la marge. Comme l'actualisation de la politique mais, sans vouloir remettre en question véritablement, je dirais, l'économie générale de cette politique-là.

Enfin, plusieurs acteurs n'ont été impliqués que dans l'élaboration de la mise en œuvre (Act-Rôle-MEO) de la politique.

L'influence relative des acteurs sur l'élaboration de la politique est surtout associée au statut hiérarchique des participants (Act-Charact/Influence-Hiérarchie-Oui). Étant donnée la

façon dont la Politique familiale a été élaborée, le palier exécutif a exercé une influence importante (Act-Caract/Influence-NiveauExécutif) :

[...] Alors, évidemment, d'abord on a vu une résistance apparaître... Mais un moment donné, c'est ça qu'il y avait de particulier dans le cadre de cette politique-là, c'est qu'au Secrétariat du Comité des priorités, (le) ministre c'est le Premier ministre. Donc, là ça vient, je dirais, de changer bien des affaires. À partir du moment où ça commence à vouloir, puisque le Premier ministre est derrière, bien là, un moment donné ça *bulldoze* pas mal.

[...] Dans cette politique, la hiérarchie était très importante : il y avait le Bureau du Premier ministre versus les professionnels.

[...] Parce que je veux dire, mettre ensemble les gens du Revenu, du Trésor, de la Régie des rentes, de l'Éducation et...bon, alors vous parliez de hiérarchie, il n'y en a pas théoriquement, mais...mais dans tout système public il y a des gens qui ont plus de poids que d'autres, les Finances en ont plus. Est-ce que vous pensez vraiment que l'Office des services de garde, qui est une petite agence, postée à Montréal, qui voyait jamais personne des Finances, que personne considérait nulle part, que quand ils arrivaient avec leur petit mémoire... Ah! Eux autres ne connaissent pas les règles du jeu, puis sont pas ci, puis sont pas ça. Jamais ils arrivaient à passer à travers le Trésor.

[...] Le Premier ministre, puis madame Marois croyaient beaucoup, beaucoup dans la politique familiale et ils ont à chaque fois que c'était nécessaire, ajouté l'argent qui était nécessaire.

Autant l'élaboration que la mise en œuvre de la politique ne se sont pas faites sans heurt. De nombreuses résistances à l'intérieur des ministères impliqués ont surgi (Élab-Résist/interne-Oui - Polfam-Problèmes-Interne) :

[...] Au niveau si je peux dire des agents comme tels, ç'a été difficile à faire avaler parce qu'on leur a mis dans la tête qu'on allait simplifier les choses, alors que finalement ça s'est pas vraiment simplifié.

[...] Mais disons que ç'a a été un peu difficile et que ça permet à des gens de un peu chicaner contre la politique. Je parle de chicane à l'interne, parce qu'à l'externe c'est toujours resté quelque chose dans le fond qui a eu l'appui de la population de façon générale. Il y a eu quelques ratées, même malgré les ratées c'est resté quelque chose qui a l'appui de la population.

[...] Tout le temps qu'on l'a faite, ça a été décrié à l'interne, je me suis fait des ennemis, moi, au Conseil du trésor de façon...! Dès que la politique familiale était invoquée, ils devenaient blêmes. Ils étaient agressifs...

[...] Finalement, il y avait des résistances extrêmement grandes dans le cabinet même du PM. Il y en avait de très très très très grandes du côté du ministre des Finances à cause de toute la, et je le comprenais, c'était lié à toute la structure de l'impôt, de la fiscalité qui commençait à être remise en question. Ils ont toujours une préoccupation, en fiscalité, en rapport avec maintenant la mondialisation avec l'Ontario et du fait qu'il pouvait arriver que l'on considère dans d'autres provinces que le Québec donnait un certain nombre de mesures sociales plus grande, donc était un peu protectionniste pour ses familles à faibles revenus, ce qui est un fait. Donc, il y avait de la résistance extrême.

Les opinions sur la qualité des relations entre les acteurs sont partagées entre deux pôles. Pour un bon nombre de répondants, les acteurs entretenaient de bonnes relations (Act-Relations-Bonnes) lors de l'élaboration de la politique familiale :

[...] Ce n'était pas une compétition, il y avait une volonté de trouver ensemble des moyens.

[...] Donc, il y a eu une atmosphère de collégialité de travail, de mise en commun des ressources qui s'est fait de façon, je pense, assez naturelle.

[...] C'est-à-dire que les relations avec acteurs ont toujours été du même niveau, on fait tous partie du même gouvernement, on avait une volonté politique très claire, exprimée par le Conseil des ministres, pour mettre en œuvre la politique. À ce moment, tout le monde à mis l'épaule à la roue, tout le monde essaie de faire sa juste part des choses.

[...] Bien, c'est sûr qu'il y avait plusieurs points de divergence, on vient de milieux différents, puis bon, il y avait toutes sortes de monde là-dedans. Mais ça s'est bien passé en général.

... alors que d'autres les ont trouvé plutôt difficiles (Act-Relations-Difficiles) :

[...] D'abord le Secrétariat du Comité des priorités, son rôle ce n'est pas d'élaborer des politiques. Alors que c'est le Secrétariat du Comité des priorités qui a vraiment pris le leadership par dessus le Secrétariat à la Famille, par dessus tout le monde. Ça, ça créé des tensions énormes avec les ministères.

[...] Donc là, il y avait beaucoup...donc les résistances continuaient à se manifester, pour ceux qui avaient des résistances au plan technique, bien ils se traînaient les pieds. Mais malgré tout, comme on avait le Premier ministre derrière nous autres, ça se faisait, ça s'est fait. Mais pas dans des circonstances que j'appellerais idéales, loin de là. C'est...même au niveau de l'élaboration, c'est quelque chose qui était loin d'être idéal, qui a mis beaucoup de tension. Et qui a donné lieu à des tensions même entre les ministres, c'est assez ...pas tous les ministres, mais certains d'entre eux. C'était difficile.



[...] Il y avait une prestation financière réelle. Donc, il y avait des gens qui étaient là pour mettre des freins. Tu sais, il y a des gens dans nos structures qui ont ce rôle-là. Comme je dis des fois, ils sont payés pour ça. Donc, les gens du Trésor, les gens de Finances, ils étaient là pour nous rappeler aux minutes.

Les acteurs impliqués dans la politique familiale ont, pour la plupart, adhéré aux principes sous-jacents élaborés par le Secrétariat du Comité des priorités (Élab-Principes-Adhésion-Oui), bien que les objectifs individuels (organisationnels) aient pu être différents.

De façon générale, les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration considèrent que la Politique familiale est une réussite (Élab-Réussite-Oui), bien que l'appréciation de certains soit nuancée (Élab-Réussite-Mitigé), notamment en raison des impératifs financiers reliés à la mise en œuvre et du troisième volet de la politique (assurance parentale) qui n'est pas encore en vigueur :

[...] Moi je dirais qu'en termes de conception, de rapidité de mise en œuvre et d'effets de complémentarité par rapport à l'ensemble des autres réformes, c'est une réussite à grande échelle.

[...] Partant de là, je pense que c'est les bons paramètres, c'est la bonne politique. Je pense qu'avec le temps on va s'apercevoir que c'était le bon choix. Et ce modèle-là qu'on a ici, qui est peut-être unique en Amérique du Nord ou pas loin, avec la garde presque gratuite, la garde accessible, bien ça, c'est nettement préférable à ce qu'on a partout, où on est obligé d'avoir...en Amérique du Nord. Puis ça découle sur une approche, une conception de la société, une perception de la place de la femme, je dirais, sur le marché du travail...

[...] C'est sûr que...je veux dire, c'est une réussite...c'était l'intention du gouvernement de la mettre en œuvre et ça c'est bien fait. Je pense que oui. L'ouvrage a été fait, le programme a été mis en place. Puis, je veux dire, même un des aspects qui était délicat de la politique familiale c'était les services de garde, de mettre ça en œuvre. Puis compte tenu de l'ampleur du défi que ça représentait, ça c'est bien déroulé jusqu'à présent. Je pense que oui et c'est sûr que...il faut choisir, il y a toutes sortes d'avis sur la politique familiale. Il y a des gens qui avaient des allocations familiales, puis qui les ont perdues s'en sont plaints, d'autres disaient, bon, c'est vrai, on n'a pas besoin de donner l'allocation familiale aux gens qui gagnent plus que tant. Ça c'est une question de jugement, puis, ça appartient à chacun de juger. Mais, au plan de l'administration, je pense que oui, je pense ça s'est bien déroulé.

[...] C'est une... C'est inachevé. C'est inachevé. Tant qu'on aura pas réglé, à mon avis, les congés parentaux pour avoir quelque chose, les congés de maternité avec un revenu qui a de l'allure, puis qu'on aura pas réglé tout ce qui reste en fiscalité, toute la fiscalité cachée de l'impôt. On a des croûtes à manger, c'est pas fini. Je pense que le succès qu'on a, c'est du côté des services à la petite enfance. Maternelle, temps plein. Si on peut faire... si on peut, on va y arriver, la réforme va se faire sur plusieurs années. Mais quand on aura des programmes éducatifs qui ont du bon sens, qui auront été développés... bien expérimentés, bien développés pour les 3 ans, les 4 ans puis les maternelles avec un programme vraiment révisé en profondeur, puis tout le curriculum qui suit pour les années suivantes, je pense que là, ça sera un succès.

### **Loi 23**

Trois groupes d'acteurs ont participé à l'élaboration de la Loi 23 : les acteurs reliés à l'agriculture, ceux reliés à l'environnement et les acteurs représentant le monde municipal. Bien qu'une majorité d'acteurs impliqués dans le processus d'élaboration provenait de l'interne du gouvernement du Québec, l'élaboration de la Loi 23 est caractérisée par un degré d'implication assez important de certains groupes de pression touchés par le contenu de la Loi, notamment l'UPA, les municipalités urbaines et rurales et les groupes écologiques (Act-Internes - Act-Externes). Les organismes centraux n'ont joué aucun rôle dans l'élaboration de la politique, sauf le Conseil des ministres qui a sanctionné le contenu du projet de loi.

L'élaboration de la Loi 23 a été menée par un coordonnateur embauché par le MAPAQ. Les acteurs touchés par la problématique de protection du territoire agricole ont donc été invités à participer au processus d'élaboration de la Loi (Act-Recrut-Coordonnateur), élaboration qui ne s'est pas faite en grand comité mais plutôt en rencontres bipartites. Un seul acteur interne du gouvernement a fait pression pour participer à l'élaboration, participation qu'il évalue négativement d'ailleurs.

Le MAPAQ était maître d'œuvre dans le projet de par la mission même de l'organisation et également en raison de l'historique entourant la Loi 23 :

[...] Oui. On a...au début on a initié ça. On a initié ça parce que nous on avait une pression du milieu agricole. Nous on avait nos analyses. Les autres ministères étaient moins pressés que nous parce que, on avait vécu effectivement, tout le débat 78 et tous les

autres amendements qui avaient eu...ça fait qu'il n'y avait pas d'empressement, c'est nous qui avons initié et c'est là qu'on a vite réalisé qu'on devait avoir une tierce personne pour présider, que même si nous on présidait, les gens nous percevaient comme étant biaisés.

Le coordonnateur avait pour mandat de susciter une certaine convergence de vue entre les acteurs impliqués et de rédiger le projet de loi. Aucun comité interministériel formel n'a été formé pour élaborer le contenu de la loi mais les acteurs (ministères et groupes de pression associés) ont travaillé à valider les dimensions retenues. Outre le MAPAQ et l'UPA, les acteurs ont plutôt joué un rôle de validation de la Loi (Act-Rôle-Élabpol), tout en ayant l'opportunité de proposer des modifications :

[...] Une fois qu'on a vu ça, les machines administratives se sont mises à l'œuvre, puis on a dit, il y a certaines choses là-dedans avec lesquelles on est pas d'accord, et puis donc, on a commencé à travailler autour ...en tout cas, à suggérer des modifications ou à bâtir un cadre qui allait être celui de l'avant-projet de loi. Mais l'avant-projet de loi, encore une fois, c'est le ministère de l'Agriculture qui en avait la responsabilité. Nous on a toujours été, bon on a réagi à certaines des propositions qui avaient là-dedans en essayant de faire valoir le fait que soit, ça allait à l'encontre de pouvoirs qui était accordés aux municipalités depuis longtemps ou que ça restreignait trop le pouvoir des municipalités ou que ça donnait trop de pouvoir aux agriculteurs. C'est plutôt dans ce sens-là nous qu'on est intervenu. Ça été la même chose aussi au niveau du projet de loi. En fait la loi 23, bien sûr quand le ministère de l'agriculture prépare un projet avec ses avocats, nous on...ils voulaient des réactions par la suite. Fait qu'on a réagi encore une fois à ça. Il y avait des éléments comme ça qui étaient des irritants, certains articles puis tout ça, bien on essaie à ce moment-là d'amener des bonifications. La façon dont ça fonctionne c'est que, nous on reçoit ce projet-là ou ces projets-là ou des projets d'articles parce que ce n'est pas le document final, donc des projets d'articles donc de la part du ministère de l'Agriculture, puis on analyse des impacts, on sensibilise la structure aux impacts que ça peut avoir puis on propose des alternatives qui sont plus compatibles avec le pouvoir municipal ou avec les champs d'interventions de municipalités.

La position hiérarchique des acteurs impliqués a eu une importance sur le contenu de la Loi 23 (Act-Charact-Influence-Hiérarchie-Oui). Comme le ministère était maître-d'œuvre et avait l'aval du Bureau du Premier ministre pour mettre en place un droit de produire, son ascendant sur les autres ministères impliqués allait de soi. Il existait également une hiérarchie entre les groupes de pressions, certains mieux organisés et plus puissants que d'autres (Devdur-Lobby) :

[...] Le débalancement du lobby était extraordinaire, ça je pense que ça illustre parfaitement le débalancement du lobby là-dedans. Il y a plus de travailleurs à l'UPA au bureau de Longueuil qu'au ministère à Québec. C'est une organisation extrêmement solide l'UPA, avec une puissance de lobby absolument extraordinaire et il y a eu le dénigrement de David Cliche partout, on disait qu'il était fou, on le déguisait en marionnette, on disait n'importe quoi, et d'une façon incroyable dans *La Terre de Chez Nous*, mais d'une façon incroyable. Il y a eu des firmes d'engagées par l'UPA pour vérifier tout ce qu'il disait en commission parlementaire pour essayer de sortir des extraits de phrases de déclaration de Cliche, qui ont été ressorties où Bernard Landry a demandé à son collègue de s'excuser d'avoir dit tel propos. C'était un travail d'orfèvre au niveau de...mais d'orfèvre et de boucher aussi.

[...] L'UPA c'est le plus fort lobby au Québec, toutes instances confondues, CSN, CSD, FTQ. L'UPA c'est le plus fort lobby du Québec alors c'est bien certain que l'UPA a pesé dans la balance.

[...] (C'est un groupe bien organisé ?)Oui, puis très articulé. On le voit. Eux quand ils font des pressions, ils ont un représentant qui va voir chaque député, un par un. Ils sont présents partout, ils vont voir les députés un par un pour le convaincre du bien fondé de leur affaire.

[...] Puis on peut se rappeler qu'il y a des liens très grands entre le PQ et l'UPA. Je pense notamment à des personnes qui aujourd'hui travaillent pour l'UPA, qui étaient des adjoints politiques de Garon à l'époque. Puis l'UPA, on sait aussi que c'est un lobby extrêmement puissant, c'est des gens extrêmement habiles aussi, ils ont leurs entrées. Je me souviens dans le cadre des discussions de l'adoption de la loi 23, une image que j'ai, on voyait aux nouvelles le soir à la télé, M. Pellerin qui arrivait au bunker, appuyait sur le bouton de l'ascenseur et s'en allait voir M. Bouchard pour lui dire bon, qu'est-ce qui allait pas puis qu'est-ce qu'il avait besoin.

[...] Puis le municipal s'est senti, particulièrement l'UMRCQ, complètement ignoré par le PQ, par le gouvernement dans ce contexte-là. Pourtant ils avaient des revendications tout à fait légitimes. Donc on a mis de côté carrément les municipalités parce que de toute façon, les municipalités aussi, c'est pas un lobby aussi puissant que l'UPA, ils n'ont pas la capacité de mobilisation qu'a l'UPA. Je veux dire que c'est beaucoup plus éclaté, c'est beaucoup moins monolithique aussi, bon. (...) Alors, tout ça, ça peut aussi expliquer un certain nombre de choses.

La plupart des répondants ont qualifié les relations entre acteurs de difficiles (Act-Relations-Difficiles) lors de l'élaboration de la Loi 23 :

[...] C'est des pouvoirs qui s'affrontent. Le pouvoir d'une municipalité de faire ce qu'elle veut ou à peu près, sur son territoire c'est un pouvoir qu'elle revendique. La municipalité, la MRC aussi. Et...de l'autre côté, l'agriculteur, son pouvoir de faire ce qu'il veut chez lui, à l'intérieur de sa clôture, c'est les mêmes, fondamentalement, les mêmes

instincts de conservation qui s'opposent et les débats étaient, j'ai pas participé aux détails des derniers débats, mais je sais qu'ils étaient farouches et... Ah oui. Du bas de la pyramide jusqu'au sommet. Vous pouvez être assurée de ça. Sans avoir participé aux réunions, je peux vous dire que... Parce que... j'ai participé à des débats sur ce sujet-là, il y a plusieurs années, puis je participe aujourd'hui à l'occasion, et la teneur, la saveur est identique depuis 20 ans, c'est...assez viscéral pour plusieurs.

[...] Alors, il y a eu beaucoup de difficultés en cours de route, beaucoup de désaccords, de discussion, de persuasion. Chacun a mis de l'eau dans son vin finalement pour arriver à un grand projet qui ensuite a été épluché en commission parlementaire, a été critiqué beaucoup par beaucoup de monde.

Certaines coalitions (Act-Coalitions/Alliances-Oui) ont vu le jour lors de l'élaboration de la Loi 23, entre ministères ou entre ministères et groupes de pression associés :

[...] Le ministère de l'agriculture et l'UPA c'était comme les deux doigts de la main, c'est compréhensible, de toute façon. Le MAPAQ rencontrait une promesse qui avait été faite à l'UPA de leur donner le droit de produire en zone agricole.

[...] Donc les pressions étaient très fortes sur les ministères de l'Environnement et des Affaires municipales, le demandeur étant le ministère de l'Agriculture et principalement l'UPA, le leader du dossier. Et c'est sûr qu'il y a eu une alliance entre les Affaires municipales et l'Environnement pour essayer de pas trop perdre, mais c'était l'alliance de la défense ça.

Les objectifs poursuivis par les acteurs impliqués dans l'élaboration de la Loi 23 étaient différents (Élab-Act-Objectifs-Différents), ceux du monde agricole d'un côté, ceux des municipalités et de l'environnement de l'autre. Par conséquent, certains adhéraient difficilement aux principes sous-jacents à la Loi 23 (Élab-Principes-Adhésion-Non), malgré les efforts faits par le coordonnateur pour rallier les intérêts.

Les acteurs impliqués ont des impressions mitigés (Élab-Réussite-Mitigé) quant à la réussite de la Loi 23. Bien que pour certains l'objectif principal visé, à savoir la protection des activités agricoles, soit légitime, la mise en œuvre de la Loi cause encore des problèmes :

[...] On a réussi à faire des pas et, dans ce sens-là, on peut dire que ça réussit quelque chose. Mais c'est loin d'être terminé. J'ai réalisé à l'usage, parce que ça fait deux ou trois dossiers que je fais de ce genre-là, que la vraie réussite c'est quand les mentalités sont changées. Ce n'est pas quand les Lois sont changées. Des fois c'est plus long et

c'est pour ça que je dis que l'on a fait quelques pas je pense. Mais je pense qu'il faut avoir une bonne dose d'humilité quand on s'engage dans des processus comme ceux-là et ne pas se fixer des buts irréalistes ou inatteignables.

[...] Je te dirais que le régime en soi, oui. Son application, non. Je pense que le régime a tous les fondements voulus. Sauf que les gens n'ont pas accepté...que ce soit du monde agricole ou du monde municipal, n'ont pas accepté les principes sous-jacents à ce régime-là. Moi je demeure profondément convaincu que dès le moment où autant au point de vue municipal qu'au point de vue agricole, qu'on va accepté la philosophie qui est derrière ce régime-là et qu'on va accepter les moyens régionaux qui sont possibles pour s'adapter, ça va réussir. Fait que sur le régime, oui, il est correct on a besoin de faire des ajustements, il y a quelques erreurs, puis je te dirais que c'est dû effectivement donc à des compromis qui ont été faits à certains moments où on s'est aperçu qu'il y avait des éléments que personne avait pensés. Donc, il y a des ajustements à faire. Une fois que ces ajustements vont être faits, les fondements sont corrects.

### *Politique de soutien au développement local et régional*

L'élaboration de la Politique de soutien au développement local et régional a exclusivement été assurée par le Secrétariat au développement des régions (maintenant Ministère des Régions) bien que des consultations informelles aient été faites avec les acteurs régionaux et les unions municipales. En ce qui a trait aux organismes centraux, seul le Trésor a joué un rôle en raison de l'objectif de rationalisation des ressources sous-jacent à la politique.

C'est le Secrétariat au développement des régions qui a pris le contrôle de l'élaboration de la politique de soutien au développement local et régional (Act-Rôle-ÉlabPol). Les acteurs impliqués l'ont été en raison de la nature et de la mission (Act-Recrut-Obligatoire) de leurs organisations (unions municipales, élus municipaux, Ministère des Affaires municipales, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, etc.) et ont surtout joué un rôle de validation du contenu, sauf le Ministère des Finances qui jouait un rôle au plan de la répartition et de l'allocation des budgets :

[...] Puis, évidemment, il y avait des comités de lecture où ils (documents) nous étaient soumis, puis là, on faisait des corrections sur la chose. Mais ça a été très peu fait avec les ministères, jusqu'à cette époque-là. Quand le cadre de référence est arrivé, il est arrivé comme ça, évidemment. Les ministres l'ont reçu pour en discuter dans les comités ministériels, et c'est là qu'il est descendu dans l'appareil et, bon, ... la réception a été un peu timide... Ils n'avaient pas tellement été mêlés à ça, mais, il y avait plusieurs affaires qui

bouillonnaient au gouvernement, donc ça a passé plus ou moins rapidement. Ça fait que le cadre de référence a été accepté par des comités (...), par le Trésor et le Conseil des ministres, avec l'obligation qui venait du Trésor d'autofinancer la réforme, c'est-à-dire qu'elle ne coûte pas un sou de plus au gouvernement.

Des résistances à l'intérieur des ministères (Élab-Résist/interne-Oui) se sont faites sentir lors de l'élaboration de la politique :

[...] Donc, tout le monde était pour la vertu au départ, mais quand on a commencé à voir concrètement comment ça atterrissait puis qu'on allait dire, on va aller chercher tel programme, puis il va s'en venir dans l'enveloppe intégrée, puis on va aller chercher tel programme dans tel ministère, ce ne fut pas sans créer des résistances, et les ministres sectoriels concernés, évidemment, qui étaient alimentés par leur machine, c'est normal, c'est comme ça que ça se passe dans la vie, arrivaient avec toutes les résistances de leur machine.

[...] Oui, pour les ministres, c'était pas nouveau, mais, les ministres, sur des affaires de même, des fois, ils parlent pas à leur machine. Et ça arrive souvent que des ministres soient d'accord avec une nouvelle politique, alors que la machine ne l'est pas, et, bon, bien après ça, ça peut passer au Conseil des ministres ou, etc., mais quand on vient pour l'appliquer, on a des problèmes, parce que la machine, elle devient réticente.

Les relations entre acteurs impliqués dans l'élaboration ont été jugées difficiles (Act-Relations-Difficiles) par la plupart des répondants, notamment en raison de l'abolition de certains programmes et de l'impact conséquent sur les acquis de certains ministères :

[...] Bon, alors, les résistances, parce que oui, il y en a eu des résistances, inutile de vous dire qu'il y en a eu d'énormes. (...) Quand on touche à des personnes, on frappe de la résistance inévitablement, parce que les gens ont un instinct de survie, c'est normal. Ils ne veulent pas se voir disparaître.

[...] Un des problèmes de toutes ces histoires-là tout le temps est qu'il faut toujours préserver la mission sectorielle d'un ministère. Le problème qu'on avait, c'est qu'on savait qu'on jouait dans des plates-bandes un peu complémentaires. Il y avait des points communs aux deux, donc il fallait trouver des *modus vivendi*. Il fallait s'assurer que tout le monde joue ... il ne fallait pas que l'un tire la couverture plus que l'autre... il fallait trouver une façon de fonctionner qui préserve la marge de manœuvre de chacun dans sa mission. C'est ça qu'il faut trouver tout le temps.

En ce qui concerne la perception des répondants quant à la réussite de la politique (Élab-Réussite-Poltropjeune), la plupart considèrent qu'elle est encore trop jeune pour pouvoir porter un jugement sur sa qualité :

[...] Faut regarder, est-ce que c'est un succès dans l'atteinte des grands objectifs qu'on poursuivait. Les objectifs, c'étaient harmonisation, simplification, puis faire du développement économique, créer de l'emploi, susciter de l'émergence de projets novateurs structurants, et bon, et ça, il est trop tôt pour le dire. Moi, je ne pense pas qu'on puisse vous dire après 11 mois d'existence, mission accomplie, bravo, tout est beau, on retourne chez nous, puis on est bien contents, puis on sort une autre politique. On a de l'ouvrage pour au moins 4-5 ans avant de vraiment faire un vrai bilan de ce que la régionalisation aura donné, parce que le pari derrière cette politique-là, c'est qu'en responsabilisant davantage les gens sur le territoire, on va être capables de mieux créer des emplois structurants et durables, parce c'est ça l'objectif ultime de la politique et ça c'est dans quelques années qu'on va pouvoir le dire et qu'on chantera victoire si vraiment le modèle a marché.

[...] C'est une jeune politique et les intervenants dans le milieu local et régional ça prend toujours 3-4-5 ans avant de se bouger, de s'adapter. Donc, là-dessus il faudra attendre.

#### **6.4 Processus de décision privilégiés**

##### ***Politique familiale du Québec***

Les acteurs qui ont participé au comité interministériel piloté par le Secrétariat du Comité des priorités n'ont pas eu à élaborer les grands paramètres de la politique. Un projet initial leur a donc été proposé (Déc-Projet initial-Oui) et leur rôle consistait à fournir les informations relatives à leur champs d'expertise en vue de la rédaction du livre Blanc :

[...] En ce qui a trait au projet de départ, déjà les trois orientations pondues par le Conseil exécutif nous avaient été présentées.

[...] Moi je dirais vraiment que c'est le Comité des priorités qui est arrivé avec une proposition et les ministères se sont indiqués dans cette proposition. Et là, il y a eu effectivement, de la coordination, nous on prend ça, oui c'est possible telle chose. Est-ce que ça a été dure cette époque-là ? Je m'en rappelle plus. Ça, ça se faisait plus à l'interne, à l'intérieur des ministères et étant donné que c'était vraiment piloté par le Secrétariat du Comité des priorités, alors les gens étaient plus en situation d'écoute et d'aide et de s'inscrire dans ça que de dire non, non, non on y va pas.

Une logique financière (Élab-Logique-Financière-Oui) a initialement motivé l'élaboration de la politique familiale en raison du contexte global de restrictions budgétaires du gouvernement. En effet, les objectifs de cohérence et de simplification (Élab-



Objectifspol-Cohérence - Élab-Objectifspol-Simplification) à l'origine de la politique devaient être atteints sans augmenter l'enveloppe budgétaire du moment :

[...] Le cadre financier disait : on réinjecte à peu près les argents que l'on avait déjà investis sous différentes formes mais en ciblant mieux nos objectifs et nos programmes.

[...] Donc, il y avait une capacité financière du Gouvernement et une capacité des gens à développer. Si au point de départ on respectait la capacité financière du gouvernement, ça faisait en sorte qu'on n'aurait pas pu offrir pour la première année peut-être X places pour des enfants de 4 ans. On a réussi en discutant puis en convaincant le Conseil des ministres qu'il ajoute de l'argent pour pouvoir avoir plus de places à offrir aux enfants de 4 ans. Mais en faisant ça, quand je dis «plus d'argent», on restait quand même dans l'équilibre financier du gouvernement, ce qui fait qu'en donnant plus d'argent à la politique familiale ç'a fait un déplacement de d'autres politiques vers la politique familiale.

[...] C'est à dire que les objectifs étaient tous nobles à l'origine. Ils ont dû être ajustés à la lumière des contraintes, des contraintes budgétaires, parce que la politique familiale aurait coûté tellement cher... Parce que la proposition, au départ, c'est le meilleur des mondes.

[...] Je me demande si ils avaient pas annoncé ça comme étant un vaste réaménagement de crédits. Je pense que c'était la logique de départ, qu'en récupérant l'ensemble des crédits, on réaménageait tout ça puis on créait quelque chose de plus équitable et de meilleur. Et en fin de compte, c'est pas tout à fait ça. Ça a pris un peu plus d'argent que, je sais pas combien, mais je pense que c'était assez significatif et je pense que ça va l'être encore dans les prochaines années.

Cette logique financière est assortie d'une logique politique (Élab-Logique-Politique-Oui), c'est-à-dire, une volonté et un engagement du Premier ministre à donner au Québécois une nouvelle politique familiale adaptée aux nouvelles réalités parentales :

[...] Par rapport au projet initial ou à la définition du projet initial et ce qui a été le projet final, il y a un monde. Là, on commence, tu sais, l'administration propose, la politique dispose. On n'a pas les marges de manœuvre toujours qu'on pense avoir.

[...] Parce qu'on sentait la volonté de lancer une politique et de voir à son application, après. Mais lancer l'idée. On était un groupe d'idées où il fallait lancer les orientations. Quelle était donc la volonté de ce gouvernement-là, en matière de famille? C'est ça qui est important de sortir.

La principale étape de décision dans l'élaboration de la mise en œuvre est sans contredit l'annonce d'une nouvelle politique familiale au Sommet socio-économique de 1996 (Déc-Étapes-Annonce). Cette annonce est la confirmation de l'engagement du Premier ministre à

doter le Québec de nouvelles mesures pour aider les familles. Les trois volets de la politique avaient alors été ébauchés à grande vitesse en prévision de ce Sommet :

[...] Ils voulaient pouvoir annoncer des choses assez rapidement.

[...] Et le Comité des priorités a entériné une proposition qui devait par la suite être attachée avec l'entente des ministères, bien sûr, pour ensuite être présentée au Sommet de l'économie et l'emploi qui était au mois d'octobre. Ça a été un autre grand moment-là, le moment où le ministre a présenté la politique familiale.

Outre les étapes d'élaboration du contenu et de la mise en œuvre de la politique, une étape antérieure importante a été la validation des principes énoncés dans la politique par l'exécutif (Déc-Étapes-Validation/ContenuExécutif) :

[...] Ça a été validé au Comité des priorités d'abord, au Conseil des ministres ensuite, et éventuellement ça s'est traduit par des propositions et initiatives qui allaient dans le grand plan du gouvernement.

[...] Après avoir passé le Comité des priorités, le Conseil des ministres à deux reprises, il y a eu l'annonce au Sommet. Puis, évidemment, une fois annoncé au Sommet, tu ne reviens plus... Il y a eu des ajustements par la suite, dans les détails. Mais il n'y a pas eu de changements vraiment majeurs.

Enfin, l'élaboration de la mise en œuvre (Déc-Étapes-MEO) est également considérée comme une étape importante du processus du fait qu'elle s'est déroulée dans un deuxième temps et a nécessité la mise sur pied de comités distincts de ceux de l'élaboration de la politique :

[...] Il y avait la politique, elle s'était traduite par une décision ministérielle, un engagement au Sommet, la publication d'un document et des mandats d'opérationnalisation.

[...] Une fois que les décisions aient été prises, c'est bien évident que c'est un autre bataillon qui entrait en ligne de compte, celui de la mise en œuvre.

[...] Disons que dans les derniers mois ça a déboulé plus et là, c'était plus individuel, on perdait contact avec le groupe et la dynamique qui a pu se développer à l'intérieur de ce groupe-là. Et après, ça s'est transformé en rencontres de sous-ministres. Ce sont les sous-ministres qui ont pris la relève et on a perdu un peu plus le contact.

Dans le cas de la politique familiale, les principales décisions ont été prises rapidement (Déc-Rapide) et presque exclusivement par l'exécutif (Déc-Style-Exécutif), notamment le

Secrétariat du Comité des priorités et le Bureau du Premier ministre, ce qui porte les répondants à qualifier le style de décision d'autoritaire (Déc-Style-Autoritaire) :

[...] Et...compte tenu des délais qu'on avait, bien on n'a pas « niaisé » avec la poque, quand ça marchait plus, on disait, bon écoute il faut y aller, on va en mettre une proposition sur la table, puis...ils réagiront, c'est ce qu'on a fait.

[...] Il est clair aussi que, à quelque part un moment donné, il y a eu un signal qu'il fallait devancer l'échéancier quant à une décision gouvernementale. Il est clair que justement, c'est peut-être une des raisons et un des motifs qui peuvent expliquer le manque de raffinement ou véritablement, de polissage de certains éléments ou certains modèles de la politique familiale.

[...] Ça a été à un niveau décisionnel très élevé, donc très rapidement on s'est vite rendu compte que c'était les ministres qui bougeaient plus que la machine.

[...] Ce n'est pas vraiment des négociations. Il faut démystifier cela. Vous savez, quand vous avez une volonté politique, ça simplifie beaucoup les choses.

[...] Je veux dire c'était très frustrant pour les ministères qui investissaient, de voir que le Secrétariat du Comité des priorités, lui étant branché sur le Bureau...le cabinet du Premier ministre, finalement prenait des décisions, sans qu'il y ait nécessairement une coordination correcte qui se fasse.

L'information détenue par les répondants lors de l'élaboration de la politique familiale est jugée disponible et suffisante (Déc-Inform-Disponible-Oui) pour la bonne marche des travaux et de la prise de décision :

[...] Alors, on a eu des présentations. Chacun a fait une présentation de tout ce qu'il avait dans son ministère en terme de services offerts, de budgets, de façons de procéder, de clientèle rejointe. Et là, ça nous donnait un portrait un peu plus général.

[...] Oui, de ce point de vue-là, je n'ai jamais senti qu'il y avait des pratiques visant à ce que l'information ne circule pas. Toute l'information était déposée généralement à l'avance, sinon sur place. Tous ceux qui étaient là avaient les dossiers de tout le monde. Non, l'information était là mais je ne dirais pas nécessairement accessible à tout le monde. Quand on était dans les dossiers du gars qui va négocier avec le Fédéral, puis que bon, ça devient un peu spécialisé, d'abord ça ne nous intéresse pas beaucoup. C'est un peu spécialisé.

L'élaboration de la politique familiale a duré seulement six mois, moins d'un an au total entre le début des travaux et l'application des mesures (Élab-Durée-6 mois à 1 an) :

[...] On a tenu des rencontres aux semaines, vraiment très rapprochées, très soutenues, on repartait, on avait à aller voir dans le milieu les impacts, les mesures qu'on mettraient de l'avant aussi. Alors, parce qu'un premier document assez consistant devait être déposé en juillet ou août et on commençait en mai 1996, c'était court, c'était vraiment rapide.

[...] Évidemment ça s'est fait très vite. Une politique de cette envergure-là, très souvent, ça peut se faire dans deux ans, dans les circonstances normales. Alors que là, tout ça, première discussion en mai, ou à peu près, puis en septembre, à toute fin pratique, une décision du Comité des priorités disant, on y va. Continuez, bien sûr, à préciser des paramètres, etc., mais on y va. Ceci est rapide avec une période de vacances là-dessus...c'est plutôt rapide.

Ces courtes échéances sont vues de façons positives (petit impact) ou négative (grand impact) dépendant des répondants (Élab-Échéances-Impact-Petit - Élab-Échéances-Impact-Grand) :

[...] Donc, on voit très bien qu'entre le mois d'octobre où on a eu la première décision et la mise en œuvre, c'était un défi, un sérieux défi pour la machine d'être capable de répondre à l'ensemble du territoire, avec un déploiement qui réponde à un niveau de qualité.

[...] Entre le moment où tu discutes de quelque chance de quelque chose et que ça devient une décision qui doit être mise en œuvre et que tu es sur le terrain un mois à peine après, ce n'est pas à rythme normal.

[...] Ça a été un facteur déterminant. Tout a été bousculé, ça a été un peu... on a tourné les coins ronds.

[...] Mais, je vous dit l'exemple d'une politique familiale qui a été conçue très rapidement, et ça ne veut pas dire que parce que c'était rapide que les coins ont été tournés rond, au contraire. La documentation à la base, la lecture de la réalité était là, la comparaison avec les autres était là et elle partait d'un choix politique très clair pour la famille et on voulait rapidement passer à l'action pour être capable de répondre à cette préoccupation-là et surtout de l'intégrer de façon intelligente par rapport aux autres réformes.

[...] Mais en même temps, le fait que ça soit rapide, quand tu veux faire un changement, il ne faut pas que tu traînes trop longtemps. Des fois, il y des gens qui ont le temps de débâter en même temps que tu construis. Je pense que c'est plus efficace de faire les choses rapidement. Quand bien même qu'on aurait discuté cinq réunions de plus, ça aurait probablement donné le même produit. Mais ça aurait été facile de discuter plus longtemps là-dessus parce que c'était quand même des gens qui connaissaient bien leurs dossiers et qui avaient des choses à dire.

[...] C'est sûr que les échéances au plan de la mécanique même ont une incidence. Au plan de la politique, bien il y a les échéances qui doivent conduire à la décision et à l'adoption de la loi. Mais, dans le contexte...c'était serré, c'est certain, mais c'est pas exceptionnel.

### **Loi 23**

La Loi 23 a été écrite par le coordonnateur assigné au dossier de concert avec certains acteurs choisis. Les grands paramètres ont été discutés en groupe et des rencontres bipartites ont servi à renforcer le consensus. Étant donné l'engagement du gouvernement à assurer un droit de produire aux agriculteurs (le principal objectif poursuivi par l'entrée en vigueur de la Loi 23 étant la protection des activités agricole (Élab-Objectifspol-Prévention/Protection)), les paramètres généraux du projet avaient été préalablement définis (Déc-Projetinitial-Oui) :

[...] Le projet était clair au départ. Il n'a pas beaucoup dévié. Il n'a pas beaucoup dévié.

Une étape importante de décision entourant la Loi 23 se situe lors des consultations en commission parlementaire (Déc-Étapes-Commissions/Consultations). À ces consultations, les ministères et groupes de pression étaient présents :

[...] Avant-projet de loi qui a fait lever une commission parlementaire où tout le monde est venu dire ce qu'il lui plaisait ou ne lui plaisait pas dans l'avant-projet de loi. Et là, il y a eu reprise des débats et discussions entre tous les ministères et tous les secteurs intéressés. Il y a eu débats avec des groupes de concertation entre le ministère de l'Agriculture, le ministère des Affaires municipales, l'Union des municipalités régionales de comté...

[...] Je vous rappelle que la Loi avait été adoptée en juin précédent et là, c'était pour définir les orientations en matière d'aménagement. Après la Commission parlementaire, la commission proprement dite, a remis son rapport. Rapport unanime, quant à la teneur de son rapport qui précise un peu comment doit se calculer les fameuses questions de distances séparatrices, rapport qui a été repris intégralement. Ça c'est sur Internet dans le journal des débats, mais c'est intégralement la deuxième partie des orientations qui sont les paramètres pour la détermination des distances séparatrices. Puis ça c'est intégralement, presque mot à mot, dans le rapport de la CAPA.

La rédaction de la Loi ainsi que l'identification d'orientations gouvernementales ont également été des moments importants de décision (Déc-Étapes-Orientationsgouvernementales - Déc-Étapes-Mesureslégislatives) :

[...] Et encore là, ça a été élaboré...après l'adoption de la loi, il y a eu élaboration de ces orientations-là. Et là, il y a eu, évidemment, redébat avec les ministères concernés, à savoir quelle teneur doivent avoir ces orientations-là. À chaque fois, on reprenait le débat. Là, il y avait...toutes les tendances...

[...] Oui, ça c'est après...le 20 juin 96. Évidemment la Loi les précise mais dans les orientations c'est encore plus précis. Entre l'adoption et l'entrée en vigueur de la Loi qui était juin 97, il y a eu l'élaboration de ces orientations-là.

[...] Et, une fois que la Loi a été adoptée, ils ont eu notre accord là-dessus, il y a eu l'élaboration des orientations du gouvernement parce que, bon, je vous ai parlé du schéma d'aménagement tout à l'heure, le gouvernement a un rôle à jouer dans l'élaboration des schémas parce qu'il transmet à chacune des MRC des orientations dans lesquelles il dit ce qu'il veut voir dans les schémas. Donc, il y a le gouvernement qui envoie ses orientations à la MRC, laquelle encadre la réglementation locale et cette dernière s'applique aux citoyens. Alors vous voyez un peu la hiérarchie de tout ça.

Pour ce qui est du style de prise de décision, les répondants sont partagés entre un style autoritaire (Déc-Style-Autoritaire - Déc-Style-Exécutif) provenant de l'exécutif (certains le qualifie de faux consensuel) et une approche plus négociée (Déc-Style-Négocié), notamment en raison du coordonnateur assigné à la tâche. Dépendant du poids relatif des acteurs interviewés, la perception du style de décision varie entre ces deux pôles :

[...] Moi je dirais...j'ai peut-être un biais sûrement, mais je dirais plutôt autoritaire. Mais sous un couvert de consensus. On a toujours essayé d'aller chercher les partenaires, mais certains partenaires n'ont jamais été entendus, c'est le cas des unions municipales. Puis en commission parlementaire il y a des choses fondamentales sur la loi qui ont été dites, notamment par le Barreau. Ces gens-là ont dit des choses fondamentales, parce que là, on accordait l'immunité aux producteurs agricoles. Jamais personne n'a eu d'immunité juridique, on donne ça aux agriculteurs, on a créé des précédents dangereux. Ces gens-là ont justement soulevé ces questions fondamentales mais, en commission parlementaire, ont été probablement ridiculisés par les élus d'une part puis par la gang de l'UPA qui était toujours en arrière quand il y avait des intervenants qui n'étaient pas pro agriculture.

[...] C'est autoritaire. C'est-à-dire que la décision, au bout du compte, a été coordonnée et commandée par le Bureau du Premier ministre, au niveau organisationnel et les différents groupe d'intérêts et tout ça, ont dû se coordonner avec cette vision-là : « entendez-vous et le préjugé du gouvernement est pour le droit de produire ». Et à partir de ce moment-là, et le ministère de l'agriculture qui était le « proposeur », lui essayait de le plus possible de satisfaire son client, l'UPA, sachant que la porte d'entrée de M. Bouchard était directe.

[...] Donc ça rend compte qu'il y avait des décisions qui n'étaient pas toujours faciles à prendre puis c'est un dossier fragile, c'est un dossier où la politique avait une grande,

grande influence dans ce dossier-là. On ne pouvait pas tout régler au point de vue administratif. On le savait d'avance qu'il y aurait des choix politiques qui n'étaient pas faciles.

[...] Et un moment donné le dossier est devenu, comme on appelle en langage un peu vulgaire, branché sur le gros courant. Puis branché sur le gros courant ça veut dire que les ministères n'ont pas grand chose à dire, c'est coordonné par le bureau du PM pour que tout le monde s'entende et donc, il y a des réunions appelées par le bureau du PM, sur les questions agricoles. Il y avait des coordinations qui étaient faites puis des arbitrages...des arbitrages devaient se faire à différentes tables, il y a eu des arbitrages, des gains, des choses comme ça, mais les enjeux étaient assez importants.

[...] Consensuel mais évidemment c'était *win-win* un peu. Les gens essayaient de trouver certains compromis à partir de gains qu'ils pouvaient obtenir. Nous, il y avait des choses auxquelles on tenait et en échange on a concédé certaines choses. Et on avait vraiment à cœur de s'entendre et de faire une entente là-dessus parce qu'on trouvait important d'assurer une meilleure intégration des mécanismes qui sont prévus et dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et dans la Loi sur la protection du territoire agricole. Ces deux lois-là se superposent en quelque sorte.

[...] En tout cas, il y a quelques articles qui sont au cœur de la Loi et qui ont été presque négociés au mot près avec les différents partenaires.

[...] Ça a été extrêmement ardu d'arriver à concilier l'ensemble des intérêts et la Loi qu'on connaît est un énorme compromis entre les intérêts du monde rural, quand je dis le monde rural c'est les citoyens en milieu rural, et le monde agricole.

L'information détenue par les participants pour effectuer leur travail et/ou prendre des décisions est jugée suffisante et disponible (Déc-Inform-Disponible-Oui) :

[...] Moi je te dirais, oui on avait l'information suffisante. C'est certain qu'on aurait pu continuer à faire d'autres types d'études. À mon sens on en avait suffisamment pour prendre toutes les décisions qui étaient là. Ah oui. C'est évident que le monde idéal aurait voulu qu'on en fasse d'autres, qu'on complète certains aspects mais je ne pense pas que ça aurait changé quoi que ce soit au fondement du régime. Non. Il vient un temps que le 20% d'information additionnelle te permet pas de rien changer, puis on était dans cette situation-là, on avait l'essentiel de l'information qui nous permettait de dire, il y a une difficulté, il faut trouver une solution pour la corriger.

Selon les répondants, l'élaboration de la Loi 23 (en tant que telle, sans compter les travaux antérieurs) a duré près de 18 mois (Élab-Durée-1 an à 2 ans), durée qui est jugée adéquate et sans impact négatif sur le résultat (Élab-Échéances-Impact-Petit) :

[...] C'était pas possible de le faire plus rapidement à mon avis compte tenu de la complexité de la tâche. Ça a été fait de façon intensive mais la particularité du dossier voulait que ça prenne le temps que ça a pris. Il y a eu un avant-projet de loi avec des consultations... Là où je trouve que ça prend un temps fou maintenant c'est que la Loi est adoptée depuis 96 et les orientations... Regardez, c'est pas compliqué de 93 à 96 ça a été la Loi et de 96 à 99 on a toujours pas réglé le problème des orientations gouvernementales. On est rendu à un processus qui est très, très long et encore pire, c'est que tout ça ne sera mis en œuvre qu'une fois que les schémas d'aménagement auront été révisés au complet.

### ***Politique de soutien au développement local et régional***

Dans le cas de la politique de soutien au développement local et régional, le projet de départ a été élaboré par les fonctionnaires du Secrétariat au développement des régions (maintenant Ministère des Régions) et validé auprès des divers acteurs impliqués :

[...] On arrivait avec un projet puis on essayait de rallier des gens, ça c'est sûr. Évidemment, le gouvernement essaye toujours de fonctionner par consensus, mais je vais vous dire qu'à la fin, le Premier ministre a été obligé de trancher, parce qu'il restait des éléments de fond sur lesquels il n'y avait pas consensus et il a fallu que le Premier ministre tranche et il a tranché.

La principale étape de décision pour la politique de Soutien au développement local et régional est l'élaboration des principes sous-jacents par les ministres eux-mêmes (Déc-Étapes-Principes), principes qu'on retrouve dans le *cadre de référence* et qui ont été annoncés au Sommet socio-économique de 1996 (Déc-Étapes-Sommet) :

[...] Ça a commencé par un cadre de référence pour ensuite se traduire à l'intérieur d'un Livre blanc qui est devenu la politique gouvernementale et qui a abouti sur un projet de loi.

[...] Au mois d'août 96, il y a eu une session spéciale du Conseil des ministres qui a duré deux jours, vraiment, où les milieux ont mis carte sur table puis ont débattu entre eux uniquement. Bon, je disais donc que les ministres se sont rencontrés pendant deux jours pendant lesquels ils ont tenté de dire, ils ont tenté de définir entre eux finalement, bon « Qu'est-ce qu'ils allaient faire pour revoir les façons de faire de l'État ? » parce qu'on voulait, on voulait que ça change. On voulait changer les choses. Ça fait qu'à ce moment, ça a été au mois d'août 96, il y a eu deux jours, comme je disais, de session de travail entre les ministres pendant lesquels ils ont élaboré un certain nombre de principes. Ils ont élaboré des principes de base, puis ils ont décidé d'élaborer un cadre de référence sur la régionalisation et la décentralisation.



[...] Donc, ça a pris un peu une tangente et c'est de là qu'on a d'abord défini un mandat, où on a regardé ça dans un premier temps dans le cadre de référence. La première étape qui s'est faite, c'était d'élaborer un cadre de référence en matière de régionalisation - déconcentration - décentralisation, et là, on a un peu, un, campé les concepts, deux, regardé comment ça pourrait se traduire dans la réalité, puis qu'est ce qu'on pourrait faire avec ça, concrètement, en termes de gestes à poser, puis de façon de faire, etc. Ça a débouché sur un mémoire du Conseil des ministres qu'on a appelé cadre de référence et la décision a été à ce moment-là de mandater une équipe qui était le ministère des Régions, le Secrétariat du développement des régions à l'époque, d'élaborer un Livre blanc sur le développement local et régional.

[...] Il y avait eu les principes et les orientations qui avaient été établis. Là, on s'est mis à rédiger des textes et les textes étaient, selon les sections, validés de façon continue par les interlocuteurs qui étaient directement concernés. Donc, tout ce qui concernait les CLD, c'était clair qu'on travaillait ça de très près avec Emploi et Solidarité qui lui faisait les CLE par ailleurs. Tout ce qui s'appelait application de la politique de développement local et régional, il fallait l'arrimer avec le ministère de la Métropole qui lui était un peu notre vis-à-vis par rapport à l'île de Montréal ou bien au territoire de la métropole. Donc, ça concernait à peu près tous les volets, mais surtout la mise en œuvre, les champs d'application des CLD.

[...] Donc, on a commencé à élaborer le cadre de référence et ensuite le Livre blanc pendant le sommet économique. Or, au sommet économique, il y avait un chantier des régions. Donc, on avait là une tribune, un *focus group* absolument extraordinaire pour aller tester ça.

La politique de soutien au développement local et régional ayant été élaborée presque entièrement par un seul ministère, les répondants qualifient le style de décision d'autoritaire (Déc-Style-Autoritaire) :

[...] On arrivait avec un projet puis on essayait de rallier des gens, ça c'est sûr. Évidemment, le gouvernement essaye toujours de fonctionner par consensus là, mais je vais vous dire qu'à la fin, le Premier ministre a été obligé de trancher, parce qu'il restait des éléments de fond sur lesquels il n'y avait pas consensus et il a fallu que le Premier ministre tranche et il a tranché.

[...] Celle-là, elle a été imposée comme je disais tantôt. Donc, il y avait une volonté politique de modifier le rôle des CRD, de les orienter vers la concertation, puis de créer des CLD beaucoup plus forts que les commissariats industriels d'avant et beaucoup plus multiples. Donc, les principaux ministères impliqués savaient qu'il s'en venait quelque chose, mais, ils ne savaient pas exactement ce que c'était, puis ils l'ont appris à la dernière minute. Et comme je vous dis, les relations ont été surtout au niveau, là, de transferts de programmes, transferts de responsabilités et transferts de fonds. Évidemment, il y en a qui auraient bien aimé nous transférer les responsabilités sans les fonds, et il faut se dire aussi que ça c'est dans les pires années des contractions budgétaires.

Étant donné la nature de l'élaboration de la politique, la question du manque ou de l'accessibilité à l'information ne se pose pas : le ministère qui élaborait la politique possédait toute l'information voulue :

[...] Bien, nous qui étions en phase d'élaboration de la politique, on manquait pas d'informations, on était noyés d'information. C'était pas ici qu'était le problème. Les autres partenaires qu'on a mis dans le coup par le biais du comité interministériel, je ne pense pas qu'ils aient été privés d'information. On a joué ça dans la plus grande transparence.

L'élaboration de la Politique de soutien au développement local et régional s'est étendue sur près d'un an (Élab-Durée-6 mois à 1 an - Soutreg-Échéances). Pour les répondants, ces échéances courtes ont eu un grand impact sur la politique et son application (Élab-Échéances-Courtes - Élab-Échéances-Impact-Grand) :

[...] Bon, si je me rappelle bien les dates de tombée, on a eu le Lac-à-l'épaule en août. On a commencé à travailler directement pendant l'été, puis le cadre de référence a été complété à peu près pour décembre. Donc, septembre à décembre, c'était l'automne. Il y a eu des décisions en janvier. On s'est remis à travailler sur le Livre blanc en janvier, puis le Livre blanc a été rendu public le 2 mai, imprimé, fini, tout.

[...] Il n'y a pas eu de structures en tant que telles qui ont été mises en place en raison des délais très courts. En raison des délais très courts, on nous arrivait toujours avec quelques jours seulement pour réagir sur le document. On y allait dans un contexte d'urgence.

[...] C'était pas nécessairement la façon la plus orthodoxe de faire les choses, mais on avait effectivement un agenda qui était assez serré, donc ça nous a imposé un rythme de travail et aussi par conséquent, une façon de travailler qui était assez particulière.

[...] Bonne question ! Ouf... C'est sûr que si on avait eu plus de temps, on aurait peut-être mieux cerné les problèmes. C'est sûr que l'on aurait pu renforcer les consensus. Au fond, on travaille moins dans l'urgence alors que là, on sentait qu'on travaillait dans l'urgence tout le temps, ce qui fait que l'on va à l'essentiel, on ne se perd pas dans les dédales. D'une certaine façon, ça force les consensus aussi avec les ministères. On n'a pas le choix, il faut s'entendre. On n'a pas de temps, les délais sont courts. Ça oblige les gens à travailler. Il y a eu des séances de travail le soir, la nuit. Il y a eu des négociations à toute heure. On travaille toujours sous pression. Ça ne veut pas dire que ça fait toujours les meilleurs textes, les meilleurs documents, mais, ça sort pareil. Au fond, l'appareil administratif suit. On n'a pas d'états d'âme à avoir là-dedans.

[...] Ça toujours été, je vous dirais, de l'ordre de quelques jours. Je vous dirais même quelquefois c'est pas délicat, c'est pas...tu demandes l'avis à quelqu'un mais tu lui don-

nes pas trop le temps de... Il y a souvent de la stratégie là-dedans, tu veux bulldozer quelque chose, quand tu veux passer quelque chose, t'essaies peut-être de tourner les coins ronds. C'est sûr que la consultation à outrance aussi, tu n'accouches pas, tu finis pas par finir, mais...dans ce cas-là, comme fonctionnaire qui avait à pondre des papiers, je ne trouvais pas ça élégant. Je ne trouvais pas ça élégant ce qu'il nous faisait, tu sais, on se sentait *bulldozés* un peu.

## 6.5 Outils et stratégies de coordination utilisés

### *Politique familiale du Québec*

Le principal outil (plus formel) identifié pour coordonner les enjeux des divers acteurs impliqués dans la Politique familiale est le comité interministériel (Coord-Outils-Comités interminist). Un premier comité interministériel d'élaboration des paramètres de la politique mis sur pied et piloté par le Secrétariat du Comité des priorités et trois comités interministériels visant la précision des moyens de mise en œuvre ont été utilisés :

[...] Il y avait discussions, production de mémoires, les gens repartaient, relisaient, transféraient, donnaient leurs commentaires au téléphone ou par écrit, on refaisait les mémoires, on les représentait 15 jours plus tard au comité et c'était rediscuté.

[...] Ce qu'on a utilisé : asseoir le monde à la même table, le plus de gens possible pour... À partir du moment où on a dit « on se lance là-dedans », au mois de juillet, on a mis tout le monde à table. Là, on n'a pas le temps de faire des sous-comités pour passer l'information. Non, non. Si au ministère de l'Éducation vous êtes 4 concernés, vous venez les 4 à la table. Là, il n'y aura pas un acteur qui s'en va puis qui répète dans son ministère. On sait ce que c'est, tout le monde sait c'est ce que c'est cette affaire-là. Ça finit tout croche. Non, non. À la table. Tous ceux concernés allaient avoir l'information de première main.

[...] Mais au niveau de l'opération, après la divulgation du Livre blanc puis de l'opération implantation et mise en œuvre, il y a vraiment eu une volonté d'aller dans le souci du moindre détail pour essayer le plus possible d'ajuster, de préciser les modalités des outils de mise en œuvre de la politique familiale. Ça s'est fait sur le plan interministériel, par de petits groupes de travail très légers, qui se rapportaient auprès du comité de coordination interministériel et ça m'apparaissait, sur le plan structure, sur le plan de processus, probablement la solution la plus efficace.

Les répondants ont également indiqué l'importance d'un coordonnateur (Coord-Outils-Coordonnateur) dans le dossier, en l'occurrence le Secrétariat du Comité des priorités ainsi

que le travail exécuté par les acteurs impliqués dans les comités (Coord-Outils-Travailacteurs) :

[...] Donc, le coordonnateur qui assurait le suivi des textes, ça contribuait certainement à ce que les travaux avançaient parce que dans un groupe comme ça, c'est ça qui est important. On peut piétiner longtemps. Mais lui, il avançait avec son texte et même s'il n'était pas sûr, il en mettait des affaires. Ça nous faisait réagir et puis ça finissait à prendre forme. Je pense que le coordonnateur y était pour beaucoup. Dans le sens où moi, j'ai aimé sa façon de procéder, tu recevais le texte, même si il semblait que l'on avait pas tout dit cela, ça nous permettait de dire : où est-ce que l'on s'en va. Ça évitait aussi qu'il n'y ait pas trop de perte de temps, malgré que des fois, il y avait des points qui étaient discutés avant de le modifier. Mais il n'y avait pas vraiment trop de perte de temps.

[...] Le coordonnateur favorisait qu'il y ait un respect des gens, que chacun ait de la place pour s'exprimer. Le choix du coordonnateur peut y être pour beaucoup là-dedans, c'est évident.

En ce qui a trait aux stratégies de coordination (plus informelles), l'échange d'information, les échanges informels (échanges bilatéraux) et la concertation plus élargie des acteurs (sans toutefois être formelle) sont les principaux moyens identifiés par les répondants (Coord-Stratégies-Échange d'information - Coord-Stratégies-Échangesinformels - Coord-Stratégies-Concertation) :

[...] Maintenant, la nouvelle réalité n'avait plus rien à voir et il fallait mettre en commun toute l'information provenant de ces gens-là pour rester cohérents, combler les trous. Mais ça s'est bien passé règle générale.

[...] Au niveau des échanges de renseignements, c'était une réunion par semaine pendant plusieurs, plusieurs semaines. Pour tout l'aspect juridique, c'a été la même chose. Même nous autres aussi au niveau des politiques. Il y a eu beaucoup de contacts qui se sont faits par sous-comités.

[...] En dehors du comité il y a eu plusieurs, plusieurs rencontres interpersonnelles, bon, ça se faisait autour du mémoire global.

[...] Quand on a eu des décisions un moment donné, à prendre, il y a eu une rencontre entre Bouchard et Landry où, évidemment, c'est Bouchard qui a gagné. Mais Landry faisait valoir son point de vue. C'est le pouvoir, tu sais, un moment donné. Cette affaire-là, fallait que ça marche. On avait décidé que ça irait dans tel sens, bien l'autre, évidemment, on voit qu'il a fait des compromis, surtout sur le crédit d'impôt, la fiscalité... l'aide cachée dans l'aide aux familles. Bon, le Premier ministre a accepté, etc. bon, .... Landry, il a gagné un bout, il n'a pas tout perdu. Landry n'a pas réglé, non plus, la négociation avec le fédéral en ce qui concerne l'assurance parentale.

[...] Différentes personnes étaient en charge par exemple de la rédaction des projets de loi et tout ça, il y avait vraiment une coordination, il y avait vraiment une concertation qui était présente tout le temps, tout le temps au niveau des —comment je dirais— des systèmes, entre ministères.

[...] Alors c'est dans ce sens-là que je dis qu'il y a eu des groupes de concertation avec le milieu qui ont été mis sur pied très rapidement, à partir de janvier 97, pour préparer la mise en place pour septembre, pour préparer la nouvelle réglementation, pour préparer la Loi qui générerait, qui encadrerait les places à contribution réduite. Et ça a été fait en concertation avec le milieu, de façon très, très étroite. Ils se sont sentis très, très impliqués et ils ont participé de façon claire à l'énoncé de la Loi et de la réglementation.

Globalement, en ce qui a trait à la coordination des enjeux des différents acteurs pour l'élaboration de la Politique familiale, les répondants considèrent qu'un *leader* (en l'occurrence le Secrétariat du Comité des priorités) dans le dossier était une bonne chose (Act-Leadership-Oui) :

[...] Dans ce cas, c'était le Conseil exécutif et c'était plus neutre. Le coordonnateur venait de là et c'était plus neutre. Je pense que c'était correct que ça se passe comme ça.

[...] Tout compte fait, moi je pense qu'on était mûrs pour une accélération, puis comme Pauline Marois a dit le matin du lancement aux groupes intéressés, elle leur a dit: «Vous savez, le congé parental qui est sur la table, c'est le même dont on discutait chez madame Payette quand j'étais sa chef de cabinet et 20 ans après, on vous le propose de nouveau.», il était temps. Et dans ce sens-là, moi je pense qu'à un moment donné il faut que quelqu'un décide.

[...] Oui. C'est-à-dire, s'il n'y a pas de porteur de ballon vraiment dans un dossier, s'il y a pas de ministre ou quelqu'un en autorité importante, qui en fait son dossier, à mon avis, les dossiers végètent un peu. Donc c'est important d'avoir, c'est clair, un consensus, etc. c'est bien. Mais dans l'élaboration de n'importe quelle politique, faut que le client fasse son dossier, s'implique dans le dossier, puis il y a quelqu'un de haut niveau, ça peut être un haut fonctionnaire ou un ministre ou un Premier ministre dans ce cas-là. Si tout le monde en fait juste son dossier à 25%, je ne pense pas qu'un dossier va loin. Faut que quelqu'un vraiment prenne le leadership dans le dossier.

Les acteurs impliqués considèrent qu'idéalement, l'élaboration de la politique familiale aurait dû : 1) prévoir la mise en œuvre au moment de l'élaboration des paramètres de la politique et non une fois le livre Blanc paru (Élab-Ideal-PrévoirMEO) :

[...] Sauf qu'on voit qu'on ne peut pas en rester là, on ne peut pas en rester aux idées, on sait qu'un jour ou l'autre ça doit être traduit dans des opérations. Et je pense que si on avait à refaire, je dirais, on peut peut-être bénéficier de quelque temps pour pousser plus loin l'impact et prévoir plus la mise en œuvre.

[...] Là, ce que je vous dirai c'est que, à mon avis, les orientations qui ont été esquissées, principalement par le Comité de priorités, qui est aussi une autre structure, une autre entité du Conseil exécutif, étaient très saines. C'est-à-dire, ce qu'ils ont charpenté, les grandes orientations de la politique familiale ont été très bien conçues. Cependant dans la façon dont, après ça, ces orientations-là ou ces grands axes-là se sont incarnés autour de mesures d'intervention et tout ça, je pense que il y a manqué beaucoup de polissage, beaucoup de validation, de travail, vraiment de raffinement, qui aurait permis de lancer un Livre blanc probablement, à certains égards, mieux attaché sur certains volets ou certains éléments de la politique familiale. Je pense que ce n'est peut-être pas un point de vue novateur que vous entendez de la part d'un des intervenants gouvernemental dans le dossier, parce que je sais que d'autres ministères l'ont exprimé, cette inquiétude-là ou ce reproche-là au Comité des priorités. Donc il y aurait eu avantage à associer peut-être davantage, dans la conception des orientations et des mesures proposées ou mise de l'avant de la politique familiale, davantage de ministères et d'organismes, alors que les ministères et organismes se sont retrouvés, je dirais, mis davantage sous pression au niveau de la mise en œuvre où on leur a dit, bien vous, c'est votre responsabilité tel élément, mettez le en œuvre, et là, les difficultés de conception sont apparues, parce que l'expertise sectorielle est présente dans les ministères et organismes et pas nécessairement au Comité des priorités.

2) mieux préparer l'élaboration en termes de meilleure compréhension des problèmes à résoudre, de meilleure transmission de l'information aux décideurs et d'évaluation des résistances potentielles à priori (Élab-Idéal-PréparationÉlab) :

[...] Je pense que ce qu'il va falloir admettre de plus en plus est qu'il va falloir passer plus de temps à connaître et comprendre les phénomènes, mieux les documenter, mieux les caractériser. Quand on aura compris ça, c'est jamais très difficile de passer à des éléments de solution parce qu'on a une idée claire du problème. Je pense que c'est cette étape-là qu'on rate assez souvent, au gouvernement et n'importe où parce que des fois on est pressé de passer à l'action ou on ne prend pas soin d'analyser la problématique.

[...] Ce que j'avais minimisé moi, c'était les résistances. Les résistances des autres ministères.

[...] Est-ce que je la referais de la même façon ? Faut dire, qu'il y a toute sorte de monde qui travaille au gouvernement, qui ont des positions stratégiques. Ensuite il y a les personnalités de chacun qui influencent ça. Moi, en tant qu'acteur, souvent, dans plusieurs politiques, j'en fais pas un dossier personnel. Mais, ce à quoi je tiens, c'est que les gens qui vont prendre les décisions politiques, parce que ultimement ça demeure des décisions politiques, aient toute l'information disponible, là, je vais plus me préoccuper des élé-

ments d'information : Est-ce que les gens qui vont ensuite guider le dossier, entre guillemets, vont comprendre, vont avoir tous les enjeux, puis vont avoir l'ensemble de l'information pour être capables de défendre leur décision ? Ça paraît pas, mais c'est fondamental ça.

3) effecteur plus de concertation avec les acteurs impliqués (Élab-Idéal-Concertation/Consultation) :

[...] J'aimerais bien que les gens aient plus de temps entre eux autres pour échanger sur la réalité telle qu'elle se voit, telle qu'elle se mesure, (...), qu'il y ait une approche un petit peu plus collégiale dans la détermination des grands enjeux qui vont pointer à l'horizon et qu'ils travaillent un peu aussi collectivement à définir ce genre d'actions ou de leviers qu'on pourrait prendre si on veut régler tel genre de problème et qu'ils puissent avoir un droit de conseil, d'influence des décideurs politiques à partir de dossiers qui se basent sur des assises.

[...] Le Comité de priorités aurait eu avantage, avant d'arrêter certaines options ou orientations, aurait eu avantage à associer dès le départ les ministères et organismes. En fait, c'est le principal point majeur vu à la fois de l'extérieur et de l'intérieur.

4) mieux respecter les dynamiques des paliers politique et administratif, particulièrement, confier l'élaboration à un ministère et non au pallier politique (Élab-Idéal-Adm/Pol-Respect) :

[...] La source c'est notre incapacité, je dirais, à constituer un véritable comité, à former les personnes qui arrivent de divers ministères, puis qui se mettent à élaborer la politique parce qu'ils partagent les mêmes objectifs. Ça fait qu'il y a deux modèles. C'est toujours pareil : ou bien on forme un comité interministériel, formé de fonctionnaires qui arrivent des ministères, qui viennent représenter leur ministère. Mais, on signifie clairement les attentes. On dit, écoutez, la politique, voici c'est quoi, puis il faut s'en aller là-dedans, puis il y a un suivi. Puis il y a un ministre qui est capable de suivre ça, qui est capable de faire en sorte que quand ça se met à trop vouloir se *pogner*, bien des arbitrages se font. Ou alors, ce qu'on fait, ce n'est pas ça du tout. Il y a un ministre qui est responsable, puis on crée un groupe de travail, puis on en fait notre projet, les personnes sont détachées de leur ministère puis ils viennent travailler au projet. Je dirais que le gouvernement fédéral utilise beaucoup plus ce modèle-là. Dans la fonction publique québécoise, très, très peu ou rarement. C'est pas pareil du tout ça au niveau de l'élaboration. Si un fonctionnaire vient défendre la position de son ministère, bien là, ça fait du *dépendage* de position. Si les gens sont détachées en raison de leur expertise et de leur connaissance, pour faire en sorte que la politique qu'on veut élaborer soit la meilleure possible, bien là, c'est certain que tout le monde travaille dans la même direction ou à peu près. C'est sûr, on a tous notre *background* mais c'est correct. On n'est pas là pour défendre les positions de notre ministère. On n'a pas un sous-ministre qui dit, « tu y vas mais tu sais, organise-toi pas

pour que je perde cette affaire-là ». C'est pas pareil. C'est comme deux mondes. C'est comme ça qu'il faut regarder ça.

[...] Du point de vue du rôle que j'ai maintenant et je pense à certains de mes collègues et tout ça, d'une machine, j'aimerais que ça se fasse avec un petit peu plus de réalisme par rapport à la dure réalité administrative. Contrairement à certains administratifs, moi je pense qu'il faut absolument laisser aux élus la possibilité de prendre des décisions comme ça. Les changements souvent les plus signifiants dans nos sociétés se sont faits comme ça, de par une espèce de volonté politique d'accélérer l'histoire et dans ce cas-là c'était pas évident que c'est l'histoire qu'on a accélérée. Oui, on a accéléré l'histoire des garderies au Québec, on a accéléré. C'est un changement majeur. Et dans ce sens-là il faut que les politiques puissent faire des choses comme ça et non pas juste quand la machine leur dit: «Oui, maintenant c'est le temps». À ce compte-là, en quelque part pour les machines, c'est jamais le temps des très grands changements. Puis je dis ça, puis en même temps je sais que c'est pas vrai, il y a des grands changements qui ont été portés et préparés par la machine administrative. C'est pour ça que je dis il faut vraiment respecter les deux dynamiques, puis créer le contexte où elles se rencontrent bien.

Par ailleurs, un certain nombre considèrent que la façon dont la politique a été élaborée était la meilleure alternative compte tenu des circonstances (Élab-Idéal-Pareil) :

[...] Mais à partir du moment où il y a une autorité qui s'appelle le gouvernement qui a une volonté très claire d'agir et qui souhaite que la machine soit mise à contribution de manière intelligente pour qu'elle agisse, c'est la seule formule que l'on peut tenter pour être capables de répondre à ce besoin-là assez rapidement.

[...] C'est un moyen que j'utiliserais encore à nouveau, à savoir l'accélération des choses à un moment donné avec des échéanciers qui sont à la fois réels et artificiels. Et ça, je continue à croire que pour les politiques, ce sont des instruments cruciaux qu'il faut utiliser.

### **Loi 23**

En ce qui a trait à la Loi 23, le principal outil de coordination est l'utilisation d'un comité interministériel réunissant des acteurs internes et externes (Coord-Outils-Comités interminist) :

[...] Il y a eu beaucoup, je dirais, de réunions interministérielles, à différents niveaux. Au niveau des sous-ministres, au niveau des ministres, au niveau des fonctionnaires pour essayer de voir, d'harmoniser toutes ces choses-là.



[...] À l'intérieur du ministère. Ça a été d'abord un comité interne puis là, on a vite réalisé que l'approche devrait être totalement différente de l'approche de 78. En 78 on a créé une loi où on était complètement à l'interne, donc on faisait des réflexions, on connaissait des problématiques, on allait consulter les gens, mais sans les consulter sur le sujet direct de la protection. Donc, c'était remarquable, on concevait quelque chose en 78 et on allait vers un texte de loi pour, effectivement, le faire adopter. Tandis que, c'était impossible ici en 96-97 de penser une approche semblable, ce n'était plus pensable. Donc, le principe de la concertation, il fallait écouter tout le monde, fallait les associer à l'élaboration de la solution. Alors très rapidement à l'interne on a réalisé qu'on s'en allait nulle part si on voulait procéder selon une approche unilatérale, qu'il fallait rapidement proposer la mise en place d'un groupe de travail interministériel.

Les répondants considèrent que la présence d'un coordonnateur (Coord-Outils-Coordonnateur - Élab-Nouveauté-Coordexterne) a grandement facilité les échanges et les ententes entre participants de même que la mise sur pied de consultations lors de commissions parlementaires (Coord-Outils-Commissions/Consultations) :

[...] Et ce qu'on a aussi vite constaté c'est que c'est impossible de la part des représentants du gouvernement de piloter ce groupe de travail-là parce qu'il y avait, je ne dirais pas une méfiance, mais il y avait toute un historique qui était encore là. Parce que la loi sur le zonage donc avait un peu imposé un régime assez spécial pour le territoire agricole, donc rapidement on a dû se trouver un président (...) pour nous aider, nous accompagner dans la recherche d'une solution qui ferait l'affaire de tout le monde. Alors ça devenait excessivement complexe de tenter de trouver une solution satisfaisante pour tout le monde. Donc (le coordonnateur) a joué ce rôle-là, c'est un légiste reconnu, il avait déjà travaillé dans la question de zonage agricole, donc on s'est dit, on a besoin de cette personne-là.

[...] Puis là, ils ont nommé (le coordonnateur) qui avait travaillé déjà dans ces dossiers-là, précédemment à diverses étapes, qui était crédible pour tout le monde comme, plus ou moins, médiateur.

[...] À ce moment-là, c'est (le coordonnateur) qui a pris le leadership de ce comité-là qui est un grand, grand médiateur au niveau gouvernemental, en fait c'est un avocat de pratique privée mais qui agit à plusieurs reprises comme médiateur au gouvernement.

La stratégie de coordination qui caractérise la Loi 23 s'illustre par les nombreux échanges informels (Coord-Stratégies-Échangesinformels) qui ont eu lieu en cours de processus, notamment pour conclure des ententes avec certains acteurs. L'atteinte de consensus par le

biais du coordonnateur est également identifiée comme une stratégie gagnante par les répondants (Coord-Stratégies-Consensus) :

[...] Notre président de groupe de travail en a souvent fait (rencontres bilatérales). Ça a été une stratégie en plein groupe, on avait un grand groupe comme tel, qui fonctionnait et ensuite il faisait du bilatéral. Donc lui allait tenter d'exposer tel compromis, comment telle union municipale recevrait telle hypothèse ou tel scénario, allait vérifier sa recevabilité auprès de l'UPA. Souvent, il allait chercher des amorces ou des accords de principe et lorsqu'on se rencontrait en grand groupe bien c'était plus facile, ça émergeait plus rapidement, plus facilement parce que déjà les gens avaient une idée de l'hypothèse, avaient pas l'impression qu'il y en a un qui se ferait avoir par rapport à un autre. Donc ça a favorisé ça et c'était sa stratégie. Il était donc à l'emploi du ministère de l'Agriculture mais il devait présider d'une manière neutre puis on lui avait dit, oui fait du bilatéral si ça permet effectivement de favoriser ça.

[...] Je vous dirais qu'évidemment on se parle avec l'UPA aussi. On est pas en chicane perpétuelle. On est des employés qui représentons des intérêts mais on est capable de s'entendre aussi comme individus (...) et c'est sûr que ça a dû aider le fait que l'on échange régulièrement et qu'on se rencontre pour arriver à faire des compromis ou des concessions. Ils sont arrivés à nous convaincre de certains points et nous de d'autres. Mais essentiellement, ça s'est fait par le biais de (du coordonnateur) je dirais.

[...] Or donc, on cherchait toujours à aller chercher l'accord des parties et ça c'était le défi permanent. Quand il n'y avait pas de consensus, ça ralentissait les échéanciers, les gens se mettaient...les cabinets politiques ou d'autres à la recherche d'autres solutions, d'autres types de compromis.

[...] Oui. Le produit final est consensuel. Quand les quatre ministres se sont entendus, après ça quand c'est arrivé sur la table du Conseil des ministres, il y a eu un débat sur le fond, alors les questions étaient très pertinentes. C'étaient les mêmes questions que l'on se posait : est-ce que l'environnement est protégé, etc. mais ça a passé rapidement.

[...] Ça a été fait à partir de représentants des organismes qui étaient assis ensemble autour d'une table. Ensuite, les présidents ont été impliqués. Et la même chose pour la Loi. Évidemment, ça a été tellement de travail pendant toute une année, je dirais presque à chaque semaine il y avait une rencontre et c'était complètement fou comme rythme de travail. Mais, (le coordonnateur), grand magicien qu'il est, a réussi à amener les parties à s'entendre sur beaucoup de choses.

Les acteurs impliqués considèrent qu'idéalement, l'élaboration de la Loi 23 aurait été améliorée par : 1) une meilleure préparation en termes d'études d'impact, de meilleure transmission de la philosophie derrière le projet, d'argumentation et de prise en compte globale des problèmes à résoudre (Élab-Ideal-PréparationÉlab) :

[...] Le seul élément qui nous a manqué c'est la transmission de la pédagogie puis de la philosophie derrière ce régime-là. Si c'était différent, moi je te dirais que ça ferait de la remise en application, que le gouvernement devrait être beaucoup plus explicite là-dedans. Et on aurait dû faire un groupe distinct de nos organisations pour être capables de transmettre cette position gouvernementale. C'est quand chacun d'entre nous on le transmet dans nos organisations réciproques, c'est cette philosophie du gouvernement qui n'apparaît plus. C'est la philosophie d'un ministère qui apparaît. Puis chacun des ministères, on est biaisé... on est biaisé, on a l'intérêt de notre clientèle à préserver et on a nos intérêts et je te dirais que si une des choses était à refaire, c'est probablement qu'on aurait dû créer un groupe avec une fonction particulière pendant un an ou deux ans. Transmettre effectivement aux intervenants concernés, la philosophie qui était derrière ça. Mais la transmettre avec une grande cohérence gouvernementale puis avec le maximum d'impartialité, sans aucune défense d'intérêt particulier et si ce groupe-là avait des difficultés, qu'il se rabatte à l'intérieur du gouvernement pour trouver des solutions. Et ça je pense que si on avait eu ça, d'après moi, le régime, même avec les imperfections qu'il y a actuellement, serait mieux accueilli. Parce que les gens auraient vu la bonne foi. Puis là, les gens n'ont pas vu la bonne foi, ils ont juste vu des opportunités de remettre en cause le régime lui-même. Ça, ça serait un élément. Ça me frappe parce qu'un gouvernement, tu vois, il a beaucoup de régimes qui sont mis en place puis on ne l'explique pas suffisamment aux populations concernées. Et si on était capables de créer ces mécanismes de transmission de ces philosophies-là ou de ces changements-là pour que les gens les saisissent et les comprennent, d'après moi les régimes s'appliqueraient beaucoup mieux. Ça c'est un bout qui nous a manqué.

[...] Moi je pense que ça aurait été fondamental qu'au départ, on mette sur table tous les problèmes au niveau de l'ensemble des ministères puis qu'on dise *okay*, la situation c'est la suivante, bon comment on aborde ça. Mais on a abordé ça d'une façon complètement différente en voulant satisfaire une clientèle.

2) plus de concertation et de consultations avec les différents acteurs concernés par la politique (Élab-Idéal-Concertation/Consultation) :

[...] Moi je te dirais, on aurait pas le choix. Faudrait qu'on recrée ce groupe-là, faudrait qu'on le recrée. Ce qui serait, dans un monde idéal, je te dirais, oui recréons un groupe qui va ensemble monter ce régime-là. Un groupe donc interne au gouvernement et avec l'extérieur, les unions municipales, mais dans lequel chacun d'entre nous ne prendrait pas des positions corporatistes.

[...] Je pense qu'une loi comme ça motive les citoyens à avoir un débat public. Il n'y a pas eu de débat public, il n'y a pas eu de table, il n'y a pas eu de consultation des citoyens dans les municipalités, dans les régions, les municipalités régionales de comté. Cette loi n'a absolument pas fait l'objet d'un véritable débat public.

### ***Politique de soutien au développement local et régional***

Étant donné l'implication des ministres dans l'élaboration du cadre de référence de la Politique de soutien au développement local et régional, les répondants considèrent que l'utilisation d'un comité ministériel est le principal outil de coordination des enjeux (Coord-Outils-Comités ministériels - Élab-Nouveauté-Comité ministériel) :

[...] Cette rencontre du conseil des ministres à Joliette a été déterminante pour toutes les étapes à venir dans l'élaboration de la politique. En tous les cas, moi, à ma connaissance, ça fait quoi... pas loin de 20 ans que je suis dans la fonction publique, c'est la première fois que je vois ça, que le Conseil des ministres se réunisse pour discuter dans le fond d'une politique, de lignes directrices à donner pour élaborer une politique, qu'ils se réunissent exceptionnellement pour une session intensive de travail à l'extérieur du bunker, à mon avis, c'est une première.

[...] On part de ça, la fameuse décision du Conseil des ministres. Alors là, dans la décision, on a dit, il faut créer un groupe de travail ministériel. Essentiellement, qui en faisait partie, c'est les ministères qui sont présents en région. Et là, il faut avoir en tête que ce n'est pas seulement la clientèle de développement économique mais aussi la clientèle emploi, c'est-à-dire, toute la clientèle maintenant desservie par les CLE. Donc, il y avait cette double préoccupation au départ, c'est-à-dire, de regrouper des services mais pour les deux volets, emploi et développement économique. Le groupe de travail ministériel regroupait les ministères présents en région versus développement économique et l'emploi.

[...] Le mandat était donné au Secrétariat au développement des régions, mais en collaboration avec un certain nombre de ministères. Ça a amené la création d'un comité ministériel. Ça a été très actif. J'ai rarement vu autant de temps-ministre consacré à un seul dossier. C'était le COMART en fait qui était le comité ministériel. Le comité ministériel s'est rencontré à maintes reprises pour discuter d'à peu près tous les éléments de base du contenu. Tous les principes, toutes les orientations ont été élaborés et je dirais presque directement par les ministres au tableau.

[...] Parce que comme il y avait un comité ministériel qui se rencontrait pratiquement toutes les semaines ou toutes les deux semaines, puis que ça revenait très régulièrement, mais nous on produisait les papiers, on se concertait, on envoyait par fax, on se parlait, puis il n'y avait pas de rencontre formelle (...). Ça n'a pas été fait, pas beaucoup en tout cas, sous la forme de rencontres formelles d'administration. Les rencontres se faisaient directement au COMART. C'était là que les rencontres se faisaient.

Les consultations ciblées (Coord-Outils-Commissions/Consultations) ainsi que le travail accompli par les acteurs impliqués dans le processus (Coord-Outils-Travailacteurs) sont également identifiés comme des outils importants de coordination :

[...] Ce qu'on a fait pour l'élaboration de cette politique-là, on a fait des consultations mais ça a été des consultations assez ciblées. On n'a pas fait une consultation grand public, on n'a pas fait d'audiences, on n'a pas fait d'appels de mémoires, ça a été des consultations plutôt ciblées puisqu'on s'adressait à une clientèle assez ciblée aussi, alors a n'a pas voulu appeler des mémoires tout azimuth sachant qu'il y aurait plein de gens qui s'exprimeraient et on aurait déçu bien des gens parce qu'on n'aurait peut-être pas été capables d'intégrer l'ensemble des commentaires.

[...] Ça aussi c'était assez spécial, parce que j'ai rarement fait ça, rarement vu faire ça, mais parallèlement à l'élaboration du Livre blanc, on a tenu plusieurs activités de consultation, d'information, je dirais d'information au départ, de consultations en cours de processus, puis même de validation à la fin avec les acteurs les plus directement concernés.

[...] ... Des documents bien élaborés, des mémoires, des argumentaires bien étoffés, produire des études. Faut vraiment arriver avec l'argumentation.

Étant donné qu'aucun comité interministériel n'a été mis sur pied pour l'élaboration de la Politique de Soutien au développement local et régional, les répondants identifient les échanges informels entre le Secrétariat des Régions, responsable de la politique, et les autres acteurs comme principale stratégie de coordination (Coord-Stratégies-Échanges informels):

[...] Bon, bien, les moyens traditionnels, c'est d'essayer d'avoir des bons papiers, convaincants, bien argumentés, bien détaillés, qui essayent de rassurer les gens quand c'est nécessaire de donner de l'assurance, ou d'avoir un rationnel qui soit tellement pur, qui soit intouchable, bon. Ça, je vous dis, ça, c'est la logique parfaite, la. Sauf, que dans la vraie vie, c'est pas tout à fait comme ça que ça se passe. Des fois, il y a des ministres qui font de l'entêtement, puis il a fallu que notre ministre aille petit déjeuner avec des collègues, puis dire « Écoute, la, bon, faut avancer, faut en sortir, tu le sais. Le PM nous a demandé de faire ceci, bon ». Il y a eu des opérations de *tirage de poignet*, il y en a eu sous toutes sortes de formes. Ça a pu être des rencontres en tête à tête entre notre ministre et des ministres sectoriels, ça a pu être dans des demandes au Secrétaire général du gouvernement ou au Bureau du Premier ministre d'intervenir auprès de certains ministres, leur dire « Écoutes, lâche un petit peu de *loose*, la, parce que on n'y arriveras, puis, bon ».

[...] Il y a beaucoup de jeux politiques aussi. Il faut se souvenir à l'époque, si je vous replace dans le contexte, M. Chevrette était ministre responsable du développement régional, puis M. Chevrette, entre vous et moi, en mène assez large au gouvernement. Et il y avait sa collègue Mme Harel, qui était responsable de l'emploi et de la solidarité qui était en parallèle à monter sa politique qui a amené la création des centres locaux d'emploi, Emploi Québec, etc. Et...évidemment le développement régional c'est un univers assez englobant, c'est le développement autant de la santé que de l'économie, l'emploi, tout ça. Alors, c'est un peu un prétexte pour se mêler un peu de tout en ce qui concerne le développement régional. Donc, pour revenir à mon allusion de départ, il y a des jeux politiques, les ministres se colletent pour faire passer leur politique, ce qui est

tout à fait légitime aussi qu'ils le fassent, ils défendent leur territoire et leurs responsabilités.

[...] Le reste, ça a pris une allure plus informelle. On s'envoyait les textes, on s'échangeait «Bon, bien moi, mon ministre n'acceptera jamais ça. Peux-tu me changer tel paragraphe?», c'était du un pour un, puis c'était la petite équipe de chez nous, puis la petite équipe d'un peu partout, puis on travaillait ça de façon un peu plus informelle. On corrigeait, on tenait compte des commentaires de chacun. Quand ça arrivait au CO-MART, on disait «bon, bien il y a des problèmes chez nous. Pouvez-vous vérifier ça avec mon équipe?», mais on se remettait au travail, puis on travaillait ça ... Ce qui fait que c'était assez organique comme façon de se concerter au plan des fonctionnaires, parce que dans le fond la concertation plus formelle se faisait, les prises de position se faisaient plus au niveau du comité ministériel.

Pour les acteurs rencontrés, une élaboration idéale aurait surtout privilégié plus de consultations et de concertation avec les acteurs impliqués (Élab-Idéal-Concertation/Consultation) :

[...] Mais c'est sûr que dans ce cas-là, il y aurait dû avoir je pense, plus de consultation, une analyse élargie. C'est parce qu'eux autres ils vont vous dire qu'ils ont fait une très large politique. Ils se sont promenés en région et se sont fait dire des choses par les gens, sur le terrain, par les maires, par les commissaires industriels, bon. En partant de là, ils se font une tête puis là, ils essaient de vendre leur salade aux autres ministères, plus que d'associer les ministères à réflexion.

[...] Je pense que les acteurs externes auraient beaucoup aimé qu'on les consulte de façon formelle. Encore là, c'est lié au problème très important des délais de départ qu'on a eu. Habituellement quand tu fais une politique, tu consultes le monde à quelque part. Soit que tu va plus loin, que tu t'assures... Mais finalement, ça a bien passé parce qu'on s'est beaucoup appuyé sur ce que les gens avaient dit lors des consultations régionales sur l'avenir du Québec. Il y avait un esprit qu'on a tenté de retraduire dans la politique. Alors à quelque part, on était sûrs qu'on ne pouvait pas se tromper. De ce côté-là on était correct. Sauf que les gens auraient quand même voulu avoir un droit de parole plus grand pour pouvoir exprimer des choses par rapport à la politique. Ça, on a fait avec.

[...] Je pense qu'on aurait pu faire mieux si il y avait eu plus de concertation, plus de temps formel parce que dans le fond, le monde municipal n'a pas été impliqué dans l'élaboration de la politique. On leur a donné une petite porte avec une ouverture à une contrainte de financement et ils l'on ramassé et en ont fait ce qu'ils en ont voulu.

Le tableau qui suit donne un aperçu de tous les outils et stratégies de coordination et éléments relatifs à une élaboration idéale mentionnés pour les trois politiques étudiées, selon la fréquence des mentions faites par les répondants.

**Tableau 7 : Éléments relatifs à la dimension « coordination »  
pour les trois politiques étudiées**

	OUTILS DE COORDINATION											
	Argumentation	Budgétisation	Comités inter-ministériels	Comités ministériels	Commissions/ Consultations	Coordonateur	Détails MEO	Entente formelle	Lien avec la politique	Organismes centraux	Révision de la politique par les acteurs	Travail des acteurs
<b>POLFAM</b>	0	3	1	3	2	1	3	3	3	3	3	2
<b>DEVDUR</b>	0	0	1	3	2	2	0	3	3	0	0	2
<b>SOUTREG</b>	3	0	2	1	1	0	0	0	3	0	2	1
	STRATÉGIES DE COORDINATION											
	Concertation	Consensus	Influence de l'exécutif	Échange d'information	Échanges informels	Impératifs politiques	Rapports au politique	Rapports aux commentants				
<b>POLFAM</b>	1	0	3	1	1	3	0	0				
<b>DEVDUR</b>	3	1	3	0	1	0	3	3				
<b>SOUTREG</b>	0	0	3	0	1	0	3	3				
	ÉLABORATION IDÉALE											
	Acteurs	Respect de l'admin. et du politique	Annonce	Concertation/ Consultation	Créer des d'évaluation	Décision politique	Dépend du projet	Échéances	Élargir le contenu de la politique	Élab. loin du politique	Mandat Ministère	Objectifs communs
<b>POLFAM</b>	3	2	3	1	3	3	3	1	3	3	0	3
<b>DEVDUR</b>	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	3
<b>SOUTREG</b>	0	0	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0
	ÉLABORATION IDÉALE (suite)											
	Puis de res-sources (interne)	Meilleure préparation	Prévoir la MEO	Rédaction graduelle de la politique	Élaboration par des sous-ministres	Telle quelle						
<b>POLFAM</b>	3	1	1	3	3	1						
<b>DEVDUR</b>	0	1	0	0	0	3						
<b>SOUTREG</b>	0	3	0	0	0	3						

1 : Éléments très souvent mentionnés  
 2 : Éléments souvent mentionnés  
 3 : Éléments rarement mentionnés  
 0 : Éléments jamais mentionnés

## 6.6 Facteurs de réussite ou écueils

### *Politique familiale du Québec*

Les deux principaux facteurs de réussite identifiés par les répondants sont : 1) le choix des personnes appelées à participer à l'élaboration (Fact-Réussite-Bonnespersonnes), soit les bonnes personnes aux bonnes places, l'expertise des acteurs, le ministre responsable (sa présence, son pouvoir au sein du gouvernement, ses responsabilités) :

[...] Les gens qui étaient là pour les ministères, pour le Secrétariat à la famille ou l'Office, étaient quand même des gens qui avaient une bonne connaissance de leur milieu et ça c'est important dans une équipe comme ça.

[...] La caractéristique de tout ça, c'est qu'il y avait des gens très expérimentés là-dedans, avec un environnement d'interaction avec le politique bien particulier, qu'on rencontre rarement. Le Premier ministre qui était peut-être le ministre maître-d'œuvre, avec des ministres aussi importants que le ministre de l'Éducation, Mme Marois à l'époque, qui était derrière ça aussi. Au plan technique, un fonctionnaire qui avait passé toute sa vie dans ce secteur-là, donc très autonome.

[...] Un des facteurs qui a facilité l'élaboration, c'est que les personnes qui sont intervenues dans le processus, je parle au niveau de la fonction publique puis des administrateurs, c'était des gens qui connaissaient quand même pas mal bien l'affaire, c'était des gens qui étaient dans ce dossier-là depuis longtemps, de part et d'autre. Que ce soit au conseil du exécutif, au ministère de la Sécurité du revenu ou à la Régie des rentes, donc, ça c'est certain que ça aide beaucoup à l'élaboration. Même s'il y a des divergences sur la mesure en tant que telle, ou la façon de la faire, les gens parlent le même langage. Donc il n'y a pas eu de problèmes de communication, on se comprenait bien dans nos divergences. Donc, ça aide beaucoup à ce que ça se déroule bien dans les faits. Ça, je dirais, que c'est un facteur qui a quand même bien aidé.

[...] Le deuxième facteur, c'est aussi la ministre qui a été nommée ministre responsable de la Famille, ministre de la Famille et de l'Enfance, madame Marois, c'est quelque chose à laquelle elle croit beaucoup aussi, donc, ça faisait deux personnes assez fortes au sein du Gouvernement pour que cette politique-là et que les autres ministères ou organismes suivent le bateau.

[...] On avait Mme Marois qui était à la fois, ministre des deux. Et de l'Éducation et responsable de l'Office des services de garde. Alors ça a permis de clarifier et de simplifier des choses.

[...] Il faut dire que madame Marois était la bonne personne pour que ça ne bascule pas. Madame Marois et madame Harel, les deux ensemble, sont finalement allées chercher des rallonges de fonds qui ne sont pas toutes identifiées, qui sont un peu éclatées mais assez



exceptionnelles. Les gens ne soupçonnent pas combien l'une et l'autre sont allées en chercher à l'Éducation, à la Sécurité du revenu et tout ça.

et 2) la volonté politique (implication du Premier ministre) derrière le projet (Fact-Réussite-Volontépolitique) :

[...] Le principal facteur de réussite, je l'ai dit tout à l'heure, c'est la volonté des hauts dirigeants politiques, oui. Sinon, c'est plus long. Surtout quand c'est la haute volonté du Premier ministre, parce que c'est le Premier ministre qui a annoncé cette politique-là et c'est son ministère à lui, le Conseil exécutif, qui a fait le premier mémoire au Conseil des ministres.

[...] Donc, pour ce dossier-là ça a été rondement et ça montre une chose : quand le gouvernement a une intention ferme de faire des choses, même si ça touche beaucoup de ministères et d'organismes, même si le temps pour le faire est très compressé, on est capable de faire des choses pareil.

[...] Moi, je crois que les volontés politiques parfois très claires, nettes et un peu impératives sont une excellente façon d'accélérer les politiques qu'on trouve importantes et que le seul rythme de gestation habituel, surtout dans l'interministériel, prend un temps fou.

[...] Là, personne n'avait le choix, c'était l'engagement du Premier ministre. Et là, je reviens au lancement en janvier. Même si Mme Marois avait le mandat, c'est un projet de M. Bouchard et c'est lui qui l'a annoncé et il l'a annoncé en présence de tous les groupes de services de garde, de groupes familiaux... Alors là, c'était le projet du gouvernement, le projet du Premier ministre, et puis les fonctionnaires ont un choix, c'est de livrer.

Viennent ensuite 1) l'implication du palier politique (Fact-Réussite-Politique) à diverses étapes du processus en termes de planification des paramètres de la politique, de rapidité de prise de décision, de modifications apportées, d'implication de la haute direction (sous-ministres, organisme central, élus) et de validation des décisions par le Conseil des ministres :

[...] C'a été un autre facteur gagnant parce que le fait qu'il y ait la volonté que ça devait retourner au Conseil des ministres, c'était vraiment encore là qu'était le lieu de décision. Parce que quelquefois la politique est décidée et le reste de la décision est assumée par le Conseil du Trésor, le ministère. Là, toute la décision, on doit encore jusqu'à présent retourner au Conseil des ministres quand on veut faire ajuster cette décision-là.

[...] L'habileté, c'est de l'avoir fait passer par le Comité des priorités.

[...] C'est sûr que ça a pas fait l'affaire des fonctionnaires qui sont pas habitués à travailler comme ça, qui se sont sentis bousculés, que le programme aurait été vraiment meilleur

s'ils avaient pu l'élaborer. Mais moi je vous dirais qu'il n'aurait peut-être jamais vu le jour.

2) la conjoncture économique et sociale du moment (Fact-Réussite-Conjoncture) :

[...] La politique, il y avait un certain momentum, je pense qu'il y a eu une montée tranquille au niveau politique. Mais le dossier commençait à être développé, avait quand même un certain bon bout de chemin qui avait été fait au niveau gouvernemental. Mais ce que je pense, c'est que ce dossier végétait ici, si on peut le dire, dans les bureaux des gouvernements depuis quelques années et il aurait pu être pris au sérieux, il a été pris sérieux seulement...vraiment pris au sérieux, lorsque Fortin-Bouchard ont mis ça en évidence au niveau public.

[...] C'étaient des services souhaités par la société. Je pense que, bon, il y a eu beaucoup d'effervescence dans le monde des services de garde et probablement que c'était rendu à maturité pour un autre niveau de services, tu sais, pour donner un nouveau souffle à ça, hein. C'était un petit peu artisanal, alors, c'était mûr pour transformer tout ça puis passer à autre chose.

3) la formation d'un comité interministériel (Fact-Réussite-Comité interministériel) :

[...] Le fait qu'il y ait eu le comité interministériel, je pense que c'était aussi un facteur pour assurer que les pièces, le plus possible, s'ajustent bien pour que le 1er septembre 1997, que les choses se fassent correctement.

[...] Pour pouvoir le faire il faut faire participer tout le monde, il faut que les gens aux opérations à la Régie des rentes et aux opérations au ministère du Revenu soient également là et non pas seulement les gens qui s'occupent de l'élaboration de la politique. Donc, ça va influencer. Puis naturellement c'est tributaire de l'information donnée à tout le monde et que tout le monde y collabore. Donc, dans ce sens-là, je pense que la façon dont les comités ont été montés, puis que tout le monde soit bien à la table, ça joue beaucoup pour la réussite de la mise en œuvre en tant que telle, pour ne pas oublier de morceaux. Il faut également, quand on la dessine, de prendre en compte les éléments administratifs. Malgré que ça ne peut pas nécessairement être une contrainte pour la mise en œuvre d'une politique. C'est toujours un outil. On s'empêchera pas de mettre en œuvre une politique qui a été décidée sous prétexte qu'au plan administratif il pourrait y avoir des problèmes ou des embûches. Normalement c'est supposé d'être un outil qui sert la politique en tant que telle. Mais l'important, je pense, c'est que tout le monde soit présent lors de l'élaboration, parce que ça aide à l'incidence de telle ou telle décision sur le produit final. Je pense que oui. (dans le cas de la politique familiale), tout le monde a participé, puis éventuellement, ce qui est arrivé c'est que la politique étant relativement bien élaborée, les inventeurs de la politique ce sont tranquillement retirés de ce comité-là et il restait seulement les gens de l'opérationnel. Puis je pense que ça bien été.

Quelques facteurs de succès sont plutôt perçus comme des écueils par certains répondants. C'est notamment le cas de l'implication du palier politique dans le dossier (Fact-Échec-Politique), soit dans le contenu et les orientations de la politique, dans les modifications de décisions ou dans leurs relations avec les médias. Entrent également dans cette catégorie le fait que la politique ait été élaborée à un haut niveau, "in vitro", par un organisme central qui n'a pas la responsabilité d'élaborer des politiques et que le dossier ait trop été piloté par le Premier ministre :

[...] Ça a beaucoup dérapé la politique familiale. C'est un projet que moi je trouvais génial, mais à la fin... Ah mon Dieu ! Je me disais que ça n'avait pas de bon sens qu'un si beau projet ait autant dérapé. Ça été beaucoup de jus à l'empressement du Premier ministre de vouloir vraiment présenter un premier projet au Sommet sur l'économie à l'emploi, ce qui a fait, pour employer un anglicisme, *bypasser* à peu près tout ce qui avait comme procédure normale dans l'élaboration d'une politique. Ça n'a pas été une politique qui a été élaborée comme une politique l'est normalement, si on veut.

[...] D'abord le Secrétariat du Comité des priorités, son rôle ce n'est pas d'élaborer des politiques. Alors que c'est le Secrétariat du Comité des priorités qui a vraiment pris le leadership par-dessus le Secrétariat à la Famille, par-dessus tout le monde. Ça, ça créé des tensions énormes avec les ministères, ici même entre autre.

[...] Ce qui a beaucoup contribué à faire que ça a un peu dérapé, c'est le fait que ça soit un Premier ministre avec son Secrétariat qui prennent ça en main. On n'avait rien pour supporter la suite des événements, ce qui a créé l'obligation de mettre sur pied un ministère de la Famille assez vite.

[...] C'est pas bon qu'une politique soit faite par le centre. Tu peux faire de la coordination, tu peux être catalyseur, mais c'est pas le lieu où tu établis des politiques, où tu fais des politiques. C'est parce que quand tu fais des politiques tu fais des choix. Tu ne peux pas faire de politiques sans bousculer, sans pousser, sans dire, tasse-toi, ça passe. C'est ce qu'on est obligé de faire. Auprès des fonctionnaires et auprès des ministres. Et ça c'est pas bon. C'est pas bon pour les gens qui font ça et ce n'est pas bon non plus pour l'organisation gouvernementale dans son ensemble. Puis la conséquence de ça, bien ça comporte des coûts au moment de la mise en œuvre, je dirais. Et ça fait en sorte que c'est une politique qui est peut-être moins bien calibrée.

[...] Un des autres problèmes qu'il avait, c'est que normalement ce genre de dossier-là arrive assez attaché au Comité des priorités et est préparé par un ministère sectoriel ou un secrétariat, comme le Secrétariat à la famille. Et c'était pas le cas. Les chefs de chantier étaient au Comité des priorités et donnaient, si on veut, des sous-contrats à différents ministères comme à nous ou comme aux gens de la Famille.

Les autres écueils rencontrés concernent 1) les contraintes budgétaires (Fact-Échec-Budgets) :

[...] On était, par ailleurs, très conscients que la mise en place, comme toute grande réforme, serait difficile. C'est-à-dire qu'on ne pouvait pas financièrement assumer tout ça du jour au lendemain. On savait qu'il fallait faire une implantation progressive.

[...] Ensuite les contraintes budgétaires. Développer une politique, faire du développement dans un contexte de resserrement budgétaire, ça ne peut pas faire autrement que de faire des perdants. Parce qu'on brasse le même argent et on le donne à d'autre monde.

[...] Par ailleurs, c'a a eu le défaut de sa qualité à savoir qu'il y a des fils qui ont été attachés un peu vite, puis il y a des calculs qui ont été faits un peu vite. Entre autres, l'évaluation financière de la politique familiale a été sous-estimée et le Conseil des ministres a donc pris une décision disant: «Bon bien, on récupère de l'argent, on met ça là, on met ça là, il y aurait tel ajout, tel ajout». Donc, ça va à l'intérieur d'un cadre financier. Et après, on a toujours été obligé de travailler à l'intérieur du même cadre financier, cadre financier qui s'est révélé insuffisant. Et donc, il y a eu beaucoup du travail fait par le comité d'implantation des sous-ministres qui était de « comment faire » pour rester dans le cadre financier.

2) les échéances trop courtes (Fact-Échec-Échéances Courtes) :

[...] Comme facteur qui peut-être aurait pu ralentir ou compromettre un petit peu, bon, c'est sûr on a dû travailler dans des conditions difficiles au niveau des délais.

[...] Puis je dirais que c'est dans à peu près tous les éléments, tous les volets de la politique familiale, le fait qu'on soit constamment bousculé, ça a fait qu'on a tourné les coins ronds. Ça c'est un facteur important.

[...] Il est clair aussi que, à quelque part un moment donné, il y a eu un signal qu'il fallait devancer l'échéancier quant à une décision gouvernementale. Il est clair que justement, c'est peut-être une des raisons et un des motifs qui peuvent expliquer le manque de raffinement ou véritablement, de polissage.

3) le peu d'implication directe des acteurs chargés de la mise en œuvre à l'étape de l'élaboration (Fact-Échec-ActMEO):

[...] L'autre règle là-dessus c'est que, ceux qui devaient faire la mise en œuvre ont été à peu près étrangers à l'élaboration, donc ils l'ont appris, ils ont eu la politique toute faite puis : applique. Il y a eu des éléments de la politique qui n'étaient pas suffisamment attachés au moment où on l'a envoyée dans le système, de sorte que les cas d'espèces sont sortis puis ça a amené toute une série d'ajustements.

[...] Et quand c'est survenu après l'annonce du Livre blanc et tout ça, il y a eu des rajustements assez majeurs qui se sont traduits par pas mal de grincements de dents de la part de plusieurs familles québécoises et aussi des ministères et organismes chargés de gérer. Parce qu'au niveau de la conception, ils n'avaient pas vraiment eu toutes les chances et toute l'opportunité d'apporter leur expertise en terme de biens livrables, de programmes livrables et opérationnels.

[...] Les gens ont été associés assez tardivement dans la conception avant la divulgation du Livre blanc et ils ont été surtout pris, dans certains des cas, à essayer de faire le polissage après que les paramètres aient été annoncés publiquement, avec la divulgation du Livre blanc, ce qui a amené la ministre, Mme Marois, à faire plusieurs interventions publiques pour annoncer les réajustements ou les corrections des ajustements à ce qui avait été annoncé. Donc, si ça avait été fait avant, à mon avis, si la même méthode pour la mise en œuvre au niveau des comités de coordination et des groupes de travail interministériels avait été suivie avant, il y a peut-être beaucoup de problème qu'on aurait pu éviter.

[...] Probablement que le principal écueil, le principal problème, c'est peut-être pas d'avoir suffisamment impliqué en amont les ministères et organismes chargés de livrer les programmes, chargés de livrer la politique dans les faits auprès des clientèles. C'est probablement, à mon avis, le seul écueil.

4) les relations entre acteurs impliqués dans l'élaboration (Fact-Échec-Acteurs) en termes d'agendas défendus, de priorités, préoccupations et visions différentes, d'attitudes négatives (tensions entre acteurs), de personnalités, de protection des juridictions et des acquis, de tensions et de dissension à l'interne (d'un ministère ou au niveau du gouvernement) :

[...] ... Beaucoup de tension dans le comité interministériel. Ça n'a pas beaucoup aidé au déroulement subséquent dans les activités parce qu'on s'est comme déconnecté. Les communications ont cessé à un moment donné.

[...] Ça fait que là, ça commençait à brasser pas mal. Puis il y avait aussi les gens qui avaient des agendas, pas nécessairement des programmes, mais des agendas.

[...] C'est qu'il fallait à la fois tenir compte des impératifs budgétaires, parce qu'on avait un cadre budgétaire qui avait été, si on veut, fermé, donc, des préoccupations des Finances et du Trésor sur les coûts et des dimensions techniques par exemple, la transition pour les groupes d'assistés sociaux qui passaient d'un régime à l'autre, que soulevait la solidarité sociale. La préoccupation aussi de ce qui était les négociations sur le régime fédéral par le SAIC. Bon, de la préoccupation des gens de l'Office qu'il y ait un maximum de places (...) Chacun avait raison de défendre son point de vue.

En termes d'influence des mécanismes de coordination, les répondants considèrent qu'ils ont facilité l'élaboration de la politique, notamment en ce qui a trait au partage d'opinions, d'opérationnalisation des mesures élaborées (par le biais des comités interministériels de mise en œuvre), d'atteinte d'objectifs similaires, bref de réalisation de la politique dans son ensemble (Coord-Impact-Faciliter/Élab) :

[...] Moi je dirais que ça a facilité l'opérationnalisation des orientations de la politique familiale, parce que sans ça, vous vous retrouvez dans une situation où les ministères sont laissés à eux-mêmes pour mettre en œuvre des éléments de politique pour lesquels ils n'ont pas été directement, comment je dirais, rédacteur ou concepteur ou élaborateur et bon, là, vous avez un problème.

[...] C'est indispensable, c'est probablement la plus grande difficulté des services publics actuellement. Chaque ministère, chaque société d'État, chaque direction dans les ministères opère en fonction de ses barèmes et en fonction du territoire qu'elle protège, puis bon, des ressources qu'elle a. Alors, ç'a n'a pas grand bon sens. C'est un des gros, gros, gros problèmes qu'on a actuellement. Alors, oui, je pense qu'il faut développer toutes sortes de mécanismes de liaison, mais je vous dirais en même temps, il y en a plein. Puis, malgré qu'il y en ait, on ne réussit pas à corriger la situation de façon satisfaisante. Je ne sais pas comment on va réussir ça.

[...] La façon de procéder dans l'élaboration de la politique familiale est efficace pour ramener tout le monde vers les mêmes objectifs (compte tenu des échéances). Par ailleurs, on demande de changer des façons de faire, des structures et des manières de penser.

### **Loi 23**

Les principaux facteurs de réussite identifiés par les répondants sont 1) la mise sur pied d'une commission parlementaire (Fact-Réussite-Commissionparlementaire) :

[...] L'autre élément qui a été très déterminant, qui a été plus important que les consensus entre nos ministères, qu'on avait pas toujours réussi à faire, c'est la fameuse commission parlementaire, la CAPA. Alors la commission parlementaire qui était composée donc, du parti québécois, du parti libéral...a effectivement fait des recommandations sur le contenu des orientations. Cette commission a décidé de nous suggérer des changements. Or donc, ce qui est assez extraordinaire, ils sont arrivés à l'unanimité. Alors, Parti Libéral et Parti Québécois se sont entendus sur ce que devait contenir les paramètres de distance. (...) ils sont arrivés avec des choses sur lesquelles on ne s'était pas entendu. (...) donc s'il n'y avait pas d'accord entre nous, nos clientèles le sachant, donc chacune tirait de part et d'autre. La CAPA est arrivée, ils ont dit nous autres on est unanime, c'est ça que ça prendrait, telle formule avec tel élément, tel élément, tel élément. Alors donc, c'est venu

rassurer tout le monde. Et...là, le gouvernement s'est dit, bon il y a unanimité de la commission parlementaire, on adhère effectivement au consensus.

[...] Le projet de loi était déposé. Je pense qu'il y a un groupe d'acteurs extrêmement important qui a fait une grosse différence là-dedans à mon sens, et je pense que c'est assez exceptionnel, c'est la commission parlementaire, des députés des deux côtés de la chambre, qu'on appelle la CAPA, la commission parlementaire sur l'agriculture, des pêcheries et alimentation.

2) L'embauche d'un coordonnateur pour diriger l'élaboration de la Loi 23 (Fact-Réussite-Coordonnateur) :

[...] Je te dirais moi ce que je considère le principal facteur de réussite ça été que ce soit présidé par un tiers. Donc, qu'il y ait eu la possibilité de rapprocher les participants de ces grands mandats tout en respectant l'objectif général du gouvernement, ça c'est un facteur de réussite.

[...] C'est que le gouvernement a misé sur un processus consensuel avec un bon médiateur.

Les relations entre acteurs (Fact-Échec-Acteurs) sont identifiées comme étant l'écueil le plus important, notamment la fermeture de certains acteurs, les attitudes et personnalités, les agendas défendus et les positions historiques de chacun :

[...] Ce qui a nuit au processus, je dirais que c'est les tiers, dans le sens que parfois on arrivait à des accords mais ces accords-là ne pouvaient pas être entérinés pour une raison extrinsèque à notre problématique. Soit que le ministère de la Justice, par exemple, y voyait des inconvénients ou soit que ceux qui n'étaient pas à la table, les pressions que pouvaient faire les groupes d'écologistes, des associations de juristes en environnement qui ont fait des rapports, des groupes un peu plus radicaux si vous voulez qui étaient à la périphérie de ce qu'on faisait parce que leur lobby ne s'exprimait pas directement chez nous mais auprès des gens qui étaient à la table. Du côté agricole aussi il y avait des radicaux. Le Président de l'UPA est toujours un élu, donc il doit refléter et penser à se faire réélire.

[...] Le plus gros facteur d'insuccès c'étaient les positions historiques de chacune des parties. Et donc, des positions historiques très fortes qui font que ce sont des élus qui ne peuvent pas élaborer un compromis sans déroger à leur engagement d'élus de leur organisation. Plus le dossier est âgé plus les positions sont fortement ancrées et c'est pas facile de faire émerger des consensus. Ça a été la difficulté pour les élus et pour l'administration.

[...] Alors, moi je pense que bon, les individus expliquent beaucoup de choses aussi, les individus qui étaient en place. Remarquez que pour leurs organisations ils ont fait le travail qu'on leur avait demandé probablement de faire, ils l'ont sûrement fait correctement.

[...] Donc la Loi a été adoptée dans la controverse mais aussi de façon spéciale parce que bon, la Loi, il n'y avait pas de consensus entre les ministères premièrement. Non seulement les acteurs étaient à des positions différentes, divergeantes, mais les ministères entre eux aussi avaient une vision très différente. Il y avait d'un côté le MAPAQ et de l'autre côté les Affaires municipales et le ministère de l'environnement. Donc, au niveau gouvernemental, il y avait deux camps et au niveau des acteurs, des groupes impliqués, il y avait aussi deux camps très tranchés. Chaque camp étant avec son ministère.

Viennent ensuite 1) la taille des enjeux à prendre en considération (Fact-Échec-Enjeux) :

[...] Bien en fait, ça été dit dans un des mémoires, au départ il y avait tellement un grand déséquilibre entre ce qu'on voulait donner aux producteurs agricoles...entre ce qu'on était prêt à donner aux producteurs agricoles et ce qu'on était prêt à écouter, que ça rendait le mécanisme de concertation presque voué à l'échec au départ.

[...] Donc la cause des difficultés, c'était le grand nombre d'éléments que comportait le projet de Loi. Il y avait des motifs d'opposition de diverses personnes sur divers éléments, donc c'était plus difficile à cause de ça que si ça n'avait été que du problème des poussières et des odeurs, ça aurait été beaucoup plus facile. Mais il y avait d'autres éléments dans ce projet de Loi-là qui fallait mener à terme aussi. C'est la diversité même des éléments.

et 2) l'implication du palier politique dans le dossier (Fact-Échec-Politique) :

[...] C'est qu'au départ c'était tellement *enligné* à quelque part, tu sais. Je veux dire qu'on a mis, je pense, beaucoup de gens devant des faits accomplis plutôt que devant « voici, on a un projet qui a de la place pour amélioration ».

[...] Je lui reproche d'être un peu trop décollée du terrain.

[...] Le côté politisé du dossier, ça a nui à mon avis parce qu'on serait arrivés à peut-être quelque chose de plus intéressant.



### ***Politique de soutien au développement local et régional***

Le facteur de réussite identifié par les répondants est la volonté politique (Fact-Réussite-Volontépolitique) :

[...] C'est que nous, on savait que ..., bon, que le mandat venait du consensus d'à peu près une douzaine de ministres à Joliette. Après ça, il y a eu une rencontre de ces douze ministres-là avec le Premier ministre, puis, c'est suite à ça qu'on a eu des guides imposés d'en haut, comme je disais tantôt. À ce moment-là, on savait qu'elle serait adoptée. On savait qu'on ne travaillait pas pour rien.

[...] Et, donc en 96, c'est ça, il avait une volonté politique de le faire et celui de 97 ça n'a pas été imposé, il y a rien eu d'imposé. Il fallait rappeler aux membres qu'il y avait eu une volonté politique qui s'était exprimée et que, bon bien, ça demeurait. Cette volonté politique-là demeurait et que la solidarité devait se faire face à cette politique, mais ça n'a pas été imposé...

[...] Je pense qu'il y avait une volonté et un engagement gouvernemental de réaliser, de mettre en place cette politique-là. Donc, ça c'est un facteur. Il y avait une volonté politique, alors évidemment des fois elle faiblit, des fois elle augmente au gré des pressions et des contraintes mais il y avait quand même des engagements et un discours au niveau du gouvernement qui était favorable à ça.. Donc le gouvernement devait livrer la marchandise.

Les trois écueils rapportés par les acteurs ayant participé au processus d'élaboration sont  
1) les contraintes budgétaires (Fact-Échec-Budgets) :

[...] Quand on touche à des programmes existants, quand on amène juste du nouveau, on n'a pas les mêmes noyaux de résistance. C'est quand on essaye de changer les choses qu'on frappe de la résistance. Juste du nouveau, quand on ajoute par-dessus, c'est beaucoup plus facile que de dire « on fait peau neuve, mais, avec ce qu'on a », c'est beaucoup plus difficile, beaucoup plus difficile.

[...] Dans la politique, il y avait moitié moins d'argent que dans le cadre de référence. On est passé de 120 millions à 60 millions parce que plusieurs ministères avaient dit « non, moi je les garde mes enveloppes ».

[...] Et, il y avait tout un regroupement du côté gouvernemental pour voir ce qui devait devenir une enveloppe commune je dirais, une enveloppe intégrée qui serait versée à un seul organisme sur le territoire quitte à ce que cet organisme-là veuille faire sous-traiter des choses auprès de d'autres organismes existants. Il pouvait toujours le faire mais l'objectif était quand même d'en venir à une forme de guichet unique à l'échelle de la MRC et que le gouvernement ne subventionne qu'un seul organisme. Ça, évidemment, ça exigeait des arbitrages et toute une démarche auprès des ministères impliqués avec

toute la résistance que ça implique quand un ministère a l'impression ... évidemment parce qu'il perdait des programmes ...

2) le nombre d'acteurs impliqués et le poids de certains acteurs (Fact-Échec-Participchangeante) :

[...] Bien, ce qui a été contraignant, c'est de travailler avec tout ce monde-là en même temps. (...) Pour moi, c'était en même temps salubre, parce que ça donnait la garantie que lorsque ça atterrirait que ce serait plus recevable. En tout cas, on n'avait pas de garantie absolue mais on avait de bonnes chances que ça passe bien parce qu'on avait préparé le terrain. Ça fait que c'était pour moi un atout. Pour Monsieur Chevrette, c'était très clair que c'était absolument impossible de faire autrement. Pour d'autres, c'était une contrainte lourde à traîner, parce qu'effectivement, ça a beaucoup alourdi le processus.

[...] Puis quand on pense qu'il fallait, nous de notre côté, qu'on discute et qu'on arrive à un accord avec les partenaires, bien c'était ça qui compliquait aussi les choses.

3) les relations entre acteurs (Fact-Échec-Acteurs) en termes de protection de juridiction, d'acquis, d'agendas défendus et de divisions entre acteurs.

[...] Je pense que dès qu'on touche à des acquis, dès qu'on touche à des façons de faire existantes, même si c'est des acquis qui quelquefois sont sans valeur pour la société, on touche à des gens, on touche à des personnes, on touche à des programmes, on touche à des façons de faire, il y a de la résistance, inévitablement, inévitablement.

[...] Quand on travaille à cette vitesse-là puis qu'on produit à la semaine une version d'un document de politique - qui comprend quand même 100 pages -, puis qu'on consulte le milieu à peu près à raison d'une journée par semaine, puis qu'on consulte un comité à peu près à raison d'une journée par semaine, puis qu'on fait des comptes rendus de réunions, revoir après pour recommencer les textes, on n'a pas eu la possibilité d'associer tout le SDR à ce processus-là. Les sous-ministres des autres régions ont été informés, mais pas associés comme ça aurait été le «fun» de les associer. L'équipe centrale, il y a un nombre limité de personnes qui étaient directement associées au quotidien. Les autres, on allait les chercher de façon très ponctuelle. On leur disait «Dans l'élaboration du programme, peux-tu me faire quelque chose. Je te donne deux jours. Tu m'écris quelque chose là-dessus.» Il y a d'autres façons de faire la chose. Ça, ça n'a pas été idéal. Ça n'a pas été respectueux des gens parce que ça a créé une espèce de petite «gang» qui a concocté ça. Vu des yeux du SDR, ça a été fait par une petite gang.

Le tableau 8 suivant donne un aperçu de tous les facteurs de réussite et écueils mentionnés pour les trois politiques étudiées, selon la fréquence des mentions faites par les répondants.

Tableau 8 : Éléments relatifs à la dimension « facteurs de réussite et écueils » pour les trois politiques étudiées

	ÉCUEILS														FACTEURS DE RÉUSSITE													
	Acteurs	Acteurs chargés de la MEO	Analyse de la situation	Budgets	Conjoncture	Coordination avec autres réformes	Enjeux	Échéances courtes	Manque de consultation	Manque de leadership	Ministre responsable	Participation changeante	Politique	Pressions externes	Principes de la politique	Relations fed.éprov.	Accès à l'information	Implication des acteurs (MEO)	Adhésion des acteurs aux principes	Annonce	Bonnes personnes	Budgets						
1 : Éléments très souvent mentionnés	1	1	3	1	0	0	2	1	2	3	0	3	1	3	3	2	3	3	3	3	1	3						
2 : Éléments souvent mentionnés	1	3	3	0	3	0	2	3	0	3	0	3	2	3	3	0	0	0	3	0	3	0						
3 : Éléments rarement mentionnés	1	3	3	1	0	3	3	3	2	0	3	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0						
0 : Éléments jamais mentionnés																												
POLFAM																												
DEVUDR																												
SOUTREG																												
	FACTEURS DE RÉUSSITE														FACTEURS DE RÉUSSITE													
	Clarté de la politique	Comité interministériel	Commission parlementaire	Conjoncture	Connaissance des acteurs	Contenu de la politique	Continuité de pensée	Coordonnateur	Création d'un ministère	Échéances courtes	Échéances raisonnables	Implication des acteurs terrain	Livre blanc	Mandat clair	Manifestations acteurs externes	Participation constante	Planification de la politique	Implication du politique	Politique large	Relations fed.éprov.	Rédaction continue de la politique	Transparence						
1 : Éléments très souvent mentionnés	3	2	0	2	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	0	3	3	3						
2 : Éléments souvent mentionnés	0	0	1	3	3	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	3	0	3	0	0	0	0						
3 : Éléments rarement mentionnés	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	3	0	0	0	0	3	3	3	0	0	3						
0 : Éléments jamais mentionnés																												
POLFAM																												
DEVUDR																												
SOUTREG																												
	FACTEURS DE RÉUSSITE														FACTEURS DE RÉUSSITE													
	Travail parallèle	Travail des fonctionnaires	Vision horizontale	Volonté administrative	Volonté politique																							
1 : Éléments très souvent mentionnés	3	3	3	3	1																							
2 : Éléments souvent mentionnés	0	0	3	0	3																							
3 : Éléments rarement mentionnés	0	0	0	0	0																							
0 : Éléments jamais mentionnés																												
POLFAM																												
DEVUDR																												
SOUTREG																												

## 6.7 Impact du processus de coordination sur la performance des politiques

### *Politique familiale du Québec*

L'impact de l'implication des acteurs à l'étape d'élaboration sur la performance de la politique familiale est difficile à évaluer pour les acteurs ayant participé au processus. Rappelons par ailleurs qu'un des facteurs de réussite de l'élaboration est la formation d'un comité interministériel et que les mécanismes de coordination utilisés ont eu une influence positive sur la qualité de la mise en œuvre (voir section précédente).

Tel que mentionné au chapitre 3, la performance des politiques peut être entre autre étudiée selon la perspective managériale, c'est-à-dire la perception des professionnels sur le succès ou l'échec de la politique. Cette perception est évidemment intimement liée à l'atteinte de leurs objectifs et attentes. En ce sens, les répondants considèrent généralement que le résultat de l'élaboration reflète leurs attentes et objectifs initiaux (Act-Attentes/Objectifs-Oui - Polfam-Coordination) :

[...] Ça faisait passablement consensus entre les gens autour de la table.

[...] Et je me suis dit, bien voilà, les gens se sont serrés les coudes, ont travaillé fort, on déplacé des vacances, n'ont pas compté leur temps, avaient un projet commun et ça a paru lorsqu'il y a eu cette activité-là. Oui je pense que les gens sont satisfaits. Les gens sont satisfaits d'avoir relever le défi parce que c'était pas facile.

[...] En terme de processus, de produit final, je pense que le ministère a donné ses recommandations, puis après ça, le gouvernement dispose. Ça c'est certain. Ça c'est dans tous les dossiers. Mais en terme de processus de participation, je pense que tout le monde a su clairement où est-ce qu'on s'en allait puis qu'est-ce que ça donnerait. Puis dans un projet de cette ampleur-là, je pense que ça a bien été. Mais c'est un gros projet. (...) c'était quand même un dossier considérable parce que ça impliquait énormément de ministères, des gros montants, c'était une mise en œuvre assez délicate quand même, parce qu'on abolissait des montants, (...) ça a exigé quand même beaucoup d'ajustements. Beaucoup d'ajustements avec le ministère du Revenu, ça s'est fait à l'intérieur de la réforme de la fiscalité en même temps. Donc il y avait d'éléments à considérer, mais au total, oui je pense que ça s'est très bien passé.

[...] L'approche que l'on a utilisé a été totalement différente. On s'est dit, on va travailler ensemble depuis le début. On va définir les programmes, l'état de situation, on va

identifier les problèmes et on va essayer de trouver des solutions intégrées, coordonnées par rapport à cela. Ça permet de le faire dans des temps records, ça mobilise un peu le monde. Il y a comme un esprit d'équipe, comme une vision commune où les gens participent dans une démarche logique : analyse du problème, documentation, éléments de solutions. Ils l'ont fait ensemble tous ces ministères-là. Alors, c'est stimulant, c'est enrichissant, il y a moins de frictions.

[...] C'est la coordination des interventions du gouvernement en matière familiale et le fait que la volonté gouvernementale actuelle est de travailler en partenariat autant à l'intérieur des ministères qu'avec les gens externes du gouvernement. Ça force les gens aussi à être transparents et à, de part et d'autre, essayer d'atteindre ensemble des objectifs plutôt que de s'affronter.

[...] Il y a là un modèle de gestion qui s'implante de plus en plus, puis il y a pas beaucoup de gens pour penser qu'on peut échapper maintenant à un certain support puis à un certain consensus. Tu peux toujours réussir à faire passer quelque chose envers et contre tout le monde, mais disons que c'est pas la formule recherchée.

Élaborée dans un contexte de restrictions budgétaires (Élab-Contexte-Restrictbudget), la Politique familiale devait prendre en considération trois éléments qui ont contribué à une mise en œuvre efficace : 1) les abolitions de programmes (rationalisation) qu'elle engendrait (Élab-Abolitionprogr-Oui) :

[...] Ça amenait des remaniements de programmes, ça ramenait surtout des nouvelles évaluations.

[...] C'était désiré dans le sens que, oui, ce n'est pas un effet négatif. On se dit, on le remplace par quelque chose qui est relativement plus simple et facile à gérer.

[...] Parce que ça impliquait énormément de ministères, des gros montants, c'était une mise en œuvre assez délicate quand même, parce qu'on abolissait des montants, par exemple, versés via l'impôt pour les verser via des chèques, via la Régie des rentes. Ça a exigé quand même beaucoup d'ajustements. Beaucoup d'ajustements avec le ministère du Revenu, ça s'est fait à l'intérieur de la réforme de la fiscalité en même temps.

2) une coordination avec les réformes en cours (Élab-Coordautresréformes-Oui) :

[...] En parallèle avec ces questions, les autres questions relatives à la réforme de l'Éducation et la Sécurité du revenu sont venues enrichir le débat pour constater que comme par hasard, si on peut appeler ça un hasard, il y avait moyen de dessiner une politique familiale nouvelle, qui cible des priorités et qui complète harmonieusement la grande vision que l'État avait par rapport à la réforme de ses services publics en les adaptant à la réalité d'aujourd'hui et en se préparant à l'an 2000.

[...] C'est sûr qu'on s'inscrivait, et ça on nous l'a dit le premier jour, on s'inscrivait dans, au début d'un mandat, une équipe au gouvernement qui voulait s'attaquer à des grandes réformes. Alors on s'inscrivait dans un vent de réformes que le gouvernement élu, récemment élu, voulait faire.

[...] Donc...derrière tout ça, on voyait qu'il y avait une intégration à faire avec la politique familiale, politique de la Sécurité du revenu, réforme de l'aide sociale, réforme de l'Éducation.

et 3) une coordination avec d'autres politiques existantes (Élab-Coordautrespol-Oui) :

[...] Durant ce processus-là de mise en œuvre, on faisait en même temps la réflexion sur l'organisation qui allait soutenir la mise en œuvre des trois mesures et aussi l'évolution de la politique familiale. Fait que c'est comme ça qu'a été décidé de créer un ministère de la Famille et de l'Enfance. Donc, (...) pendant qu'on faisait les mémoires pour voir comment on allait mettre en place les mesures, on a fait en même temps la création, la Loi pour créer le ministère de la Famille et de l'Enfance et les lois qui modifiaient les lois de l'Office des services de garde qui auparavant avait les services de garde, et la Loi sur les prestations familiales, sur les allocations familiales et l'allocation pour enfants handicapés.

[...] Une logique où le gouvernement sentait le besoin et voulait investir dans le support aux familles et considérait qu'il y avait une dispersion et un éclatement des différentes mesures et programmes d'intervention du gouvernement auprès des familles et que c'était peut-être pas le moyen d'aider le plus efficacement et le plus concrètement possible les familles. Puis il y a des orientations à cet égard-là qui ont été...il y a un paquet de mesures qui ont été refondues dans le régime d'allocation familiale, toutes les différentes mesures diverses d'aide au niveau des garderies ont été refondues autour du programme de garderie à 5\$ par jour.

[...] J'en mets quatre ensemble, ce qui a fait avancer la société et quelque soit ce qu'on en dise, il y a eu : les pensions alimentaires, l'équité salariale, la politique familiale et aussi toute l'intégration de la médiation familiale.

Bon nombre de répondants considèrent également que les mécanismes de coordination ont eu une influence positive sur la qualité de la mise en œuvre (Coord-Influence/MEO-En accord) :

[...] Parce que si je comprends votre question, est-ce que la façon dont ça a été fait, la structure qui a été proposée, les étapes qu'on a franchies, est-ce que ça a facilité la mise en œuvre ? C'est sûr que si ça n'avait pas été fait comme ça, ça aurait été encore pire, vous savez ce que je veux dire. C'est-à-dire qu'on serait partis sur une idée, on l'aurait lancée puis on aurait dit...Là, il y a eu interaction, il y a eu discussions, il y a eu prise de conscience. (...) Donc, je pense que, oui, cette structure-là de comité interministériel

avec des intervenants qui ont différents intérêts à défendre autour de la table a été facilitante, a aidé, mais a pas résolu. C'est évident. C'est pour ça que... Je me mettrais comme dans le milieu.

[...] Moi je pense que ç'a a aidé. De toute façon, ça ne pouvait pas être autrement parce que l'information, la réalité de la gestion était déjà éclatée. Donc, s'il y a quelque chose qu'ils auraient voulu, c'est que ça soit un petit peu plus inter, puis avec un petit peu plus de temps pour le faire, et non pas moins dans ce sens-là. Ça pouvait pas être moins, parce que même maintenant les grands ministères sectoriels utilisent l'interministériel quand ils veulent vraiment faire un produit qui a plus de qualités. Donc, à plus forte raison quand il n'y a pas comme tel de titulaire autre que de l'inter dans un truc comme ça.

[...] Oui. Parce que chacun avait sa vision différente puis venait peut-être moduler les choses différemment. En tout cas, moi je pense personnellement que le travail d'équipe et le travail multisectoriel est toujours mieux qu'un travail seul dans ce secteur-là. Il est plus difficile à gérer parce que la prise de décision est plus longue et est moins rapide, mais souvent d'un point de vue qui est plus juste.

Le principal écueil rencontré lors de la mise en œuvre de la politique et qui peut être considéré comme un frein à la performance de la politique est l'écart entre les coûts réels par rapport au budget alloué (Fact-Perform/MEO-Échec-Coûts - Polfam-Problèmes-Produitfinal) :

[...] Tu sais, d'avoir décrété que c'est 5 \$ par jour ... Tu sais, si on avait pris plutôt l'approche de déterminer quel est le niveau de contribution, on aurait laissé aux institutions une responsabilité réelle de gestion puis de tarification, puis de contrôle de coûts. Là, on est dans une dynamique, je dirais, de *cost plus*. Moi, je suis dans un service de garde, vous me donnez 5 \$, vous me dites de facturer 5 \$ par jour. Alors, mon défi, c'est de vous convaincre que j'en ai pas assez et de toujours de vous faire la preuve que, bon bien, les locaux coûtent plus cher, la nourriture coûte plus cher. Alors, je suis toujours dans une dynamique de vous faire la preuve que ça va coûter plus cher. J'irai jamais vous dire qu'est-ce qui pourrait me coûter moins cher. J'ai aucune espèce d'intérêt à ça. Alors, ça crée une dynamique extrêmement difficile de contrôle. Mais quand vos coûts montent, vous venez me le dire, quand ils baissent, vous me faites des cachettes. Tu sais, c'est ça, c'est une dynamique où les réseaux doivent faire la preuve au ministère qu'ils ont pas assez d'argent. Alors, ça crée des lobbies extrêmement forts.

[...] Alors, ça, je pense que ça va se traduire par, entre guillemets, une certaine nationalisation de l'ensemble des services de garde, puis que ça va générer des coûts, des grosses sommes élevées qui n'étaient pas nécessairement prévisibles et d'ailleurs ils l'annoncent. C'est madame Léger qui disait: «Oui, c'est clair qu'on a pas assez de gens pour s'en occuper». Normalement, c'est pas sa responsabilité de s'occuper de travailleurs qui travaillent en principe dans une entreprise privée. Non seulement ils payent, ils se placent dans une situation pour tout payer, mais en plus sont pas en contrôle.



[...] Alors, il y a des coûts, moi, je pense, qui sont extrêmement importants, puis qu'on va voir apparaître. Parce qu'en même temps c'est une transformation de la société qu'on propose. Traditionnellement, la garde des enfants était pour une bonne part liée au contexte familial, les gens s'organisaient, puis bon. Là, ce qu'on est en train d'instaurer, c'est un système où l'État propose pour tout le monde à compter de, je pense que c'est 07h00 le matin jusqu'à 18h00 le soir, des services de garde accessibles à 5 \$ par jour, 5 \$ par jour incluant le dîner puis deux collations. Écoutez, l'enfant qui reste à la maison, qui dîne, qui prend deux collations, vous l'avez dépensé votre 5 \$. Alors, il y a une incitation à avoir recours à ces services-là qui est énorme. Puis, on peut pas faire autrement que de présumer que d'ici 5 ou 10 ans, ça va être généralisé, les gens vont dire: «Bon bien, les services de garde sont là, il y a des services de garde de 07h00 le matin à 18h00 le soir». Je ne sais pas combien ça coûte, mais...

D'autres freins à la performance de la Politique familiale sont la structuration d'un nouveau ministère, la centralisation des services de garde et la partie de la politique qui n'est pas encore opérante (assurance parentale) :

[...] Oui, c'est jeune comme ministère et ça a demandé beaucoup, beaucoup de travail de la part des ressources qui étaient là en place. On a été énormément sollicité au cours des deux dernières années, pour faire des historiques, pour mettre en place, pour expliquer, pour former, pour... ça a demandé beaucoup, beaucoup d'investissement de ces gens-là, je pense que graduellement les choses se placent aussi. On est en structuration, je ne parle même pas de restructuration. On est encore en structuration, il y a un premier organigramme, un deuxième organigramme de fait, puis ça bouge encore, les gens se mettent en place. On sent qu'il est passé un grand vent lorsque la politique familiale est sortie.

[...] On avait imaginé en même temps un autre système. L'autre système c'était au niveau de l'ouverture des places et la responsabilité de la garderie, il faut sortir ça du gouvernement. Il ne faut pas en faire un réseau gouvernemental. Parce qu'on voyait aussi apparaître un autre réseau public, avec ce que ça signifiait, par exemple, aujourd'hui. On voit apparaître, par exemple, des travailleurs de ce secteur-là qui se syndiquent et qu'ils veulent avoir les mêmes conditions de travail que les professeurs de la maternelle. Ça peut peut-être se justifier, mais... C'était bien évident à l'époque qu'on n'avait pas l'argent pour faire ça. Puis cette politique n'était pas là pour augmenter les conditions des personnes en garderie...en milieu de garde. Donc on avait envisagé, nous autres, un système qui était plutôt à l'européenne, où c'étaient les municipalités, les commissions scolaires. Donc, très décentralisé. C'était au niveau de ces structures-là que le réseau reprenait la responsabilité de créer dans chacun des milieux, je dirais, d'organiser des services de garde, à l'européenne. Plutôt que d'en faire un service qui partait du gouvernement, d'avoir un réseau purement public.

Étant donné qu'elle est relativement jeune, la Politique familiale n'a pas fait l'objet d'une évaluation comme telle (Perf-Éval/Pol-Non). D'ailleurs, aucun indicateur de performance ou

de critère d'évaluation n'ont été prévus lors de l'élaboration de la politique familiale (Perf-Critéval/Élab-Non) :

[...] Disons que c'est la partie faible, la partie faible, les gens ont parti la politique, mais ont pas nécessairement élaboré le plan d'évaluation des trois mesures.

[...] Non. Non. Ici comme ailleurs. C'est tout récent qu'on commence à vouloir gérer, je dirais, par résultats.

[...] Cette politique-là c'est pareil. Il n'y a pas d'objectifs, si ce n'est, je dirais les engagements, j'appelle ça des engagements où il y avait une séquence d'ouverture de places de garde, mais pour le reste... Il n'y avait pas d'objectifs, je dirais, mesurables. Il y en a pas.

[...] Non. Bien, non, c'est ça. C'est ça sur quoi j'aurais un peu plus insisté, si c'était à refaire justement.

Par ailleurs, l'élaboration d'indicateurs de performance en vue d'une évaluation ultérieure est pris en considération par le ministère de la Famille et de l'Enfance (Perf-Indicateurs-Temps)

[...] On va évaluer chaque point (...), définir ça va être quoi nos indicateurs par rapport aux objectifs, bien s'assurer de tout ça, puis après on va faire un plan pour que d'ici deux – trois ans, parce que quand vous relisez la politique familiale, c'est dans l'égalité des chances puis faire en sorte que les enfants connaissent une réussite doublement sociale et scolaire au niveau des services de garde. Ça fait qu'au niveau des services de garde, l'enfant avec le programme éducatif, on le voit seulement dans 10 ans. Est-ce que c'est vrai que celui qui est passé par un service de garde est mieux placé que d'autres qui ne l'auraient pas fréquenté?

[...] C'est relatif, oui, mais en tout cas, on va essayer de définir les choses pour dire: «Bien, qu'est-ce qu'on veut dans 5 ans, qu'est-ce qu'on va vouloir mesurer par rapport à maintenant ou dans 10 ans par rapport au régime d'assurance parentale. On va être meilleur dans ce bout-là. Donc, c'est peut-être une des faiblesses. C'est qu'on n'a pas pensé à ça, qu'est-ce qu'on veut évaluer exactement au niveau de nos objectifs et comment on va évaluer ça.

[...] On a commencé à le voir en l'implantant au mois de septembre. On s'est dit, là, il va falloir y aller parce que...on est en train de transformer la réalité, donc, nos groupes témoins deviennent de moins en moins évidents donc, il va falloir commencer à penser à l'évaluation, mais c'est pas la priorité au départ.

### **Loi 23**

Il semble que l'implication des acteurs à l'étape d'élaboration n'ait pas eu d'impact sur la performance de la Loi 23 du fait que les répondants n'ont pas identifié de lien entre les mécanismes de coordination utilisés et la qualité de la mise en œuvre. Ceci s'explique peut-être par le fait que les acteurs ayant participé au processus d'élaboration de la Loi 23 ont plutôt une opinion mitigée ou carrément négative par rapport à l'atteinte de leurs objectifs et attentes par rapport au produit final (Act-Attentes/Objectifs-Ça dépend - Act-Attentes/Objectifs-Non) :

[...] Moi j'ai l'impression que tout le monde est plus ou moins content de cette loi-là sauf, évidemment, l'union des producteurs agricoles, puis le MAPAQ. Le MAPAQ et l'UPA, eux-autres sont bien contents. Mais on le voit d'ailleurs, les municipalités continuent à réglementer, alors donc, ça c'est pas réglé.

[...] Personne n'était très content mais personne n'était très mécontent non plus. Chacun a accepté de faire l'essai de ce système-là. On me dit qu'il y a des problèmes, on en entend parler ces temps-ci.

[...] Résultat, le produit final, en terme d'application, est fort complexe, est difficile et ne correspond pas véritablement aux attentes des producteurs. Elle (la Loi) est difficile à comprendre aussi pour les producteurs. Pas juste les producteurs, pour tout le monde. C'est tellement complexe que les gens disent « C'est ça, les inspecteurs municipaux et tous ceux qui on à *dealer* finalement, les résultats, il y a peut-être dix personnes dans la province qui la comprennent cette maudite loi-là ». Dans ce sens-là, alors que ça devait être une loi qui devait être, justement accessible parce que ça se vit sur le terrain ça, il n'y a rien de plus concret que ça.

[...] (est-ce que ça satisfaisait les attentes?) Non, ça été...non, pas du tout. Ça été une fuite constante, ils ont perdu beaucoup de choses et il y a eu des compromis au niveau de la Loi que le ministère de l'environnement a accepté, se disant, avec les directives qu'on a via les schémas d'aménagement, on va se reprendre.

Le fait que la Loi 23 devait s'harmoniser avec d'autres politiques ou lois (Élab-Coordautrespol-Oui) peut être considéré comme un élément ayant contribué à une mise en œuvre efficace, bien que cette coordination ne soit pas encore terminée :

[...] Je ne sais pas si vous avez pris connaissance mais, en même temps que le gouvernement adoptait cette Loi-là, comme je l'ai dit tantôt, ça interpellait d'autre lois. Ça interpellait la protection du territoire, la protection des activités, la protection de l'environnement et l'aménagement urbain. C'est la première fois qu'on avait une Loi qui tentait d'harmoniser les interventions de chacun. Dans le passé, comme je disais tantôt,

d'harmoniser les interventions de chacun. Dans le passé, comme je disais tantôt, c'était pas harmonisé vraiment mais il s'attachait une en arrière de l'autre.

[...] Parce c'est bien dit dans le mémoire, que, dans ce genre de mémoire-là ça identifie toujours les lois existantes que ça touche. Alors le mémoire disait : la mise en œuvre ordonnée par la solution proposée exige la prise en considération et des ajustements aux quatre lois suivantes : la loi sur la protection du territoire agricole, évidemment ça la modifiait, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la loi sur les cités et villes, et le code municipal du Québec.

[...] C'était très clair et notre orientation c'était de faire des ponts d'une loi à l'autre. Ce qui n'avait pas été fait avant. On avait des lois en parallèle. La loi de l'aménagement et la loi sur la protection du territoire agricole, on a créé des ponts réels. On a amendé notre loi pour venir dire effectivement, carrément, que dorénavant lorsque les municipalités et les MRC font de la planification de leur aménagement d'espace dans la zone agricole, faut qu'elles le fassent avec la préoccupation que l'usage principal et prioritaire va être l'agriculture et doivent, dans ce contexte-là créer un contexte propice au développement de l'agriculture. Fait qu'on est venu dicter une finalité au monde municipal à même une modification dans notre texte de loi, on fait modifier la loi sur l'aménagement et l'urbanisme puis on a modifié d'autres dispositions pour dire, dorénavant quand vous êtes dans la zone agricole, vous devez travailler dans ce contexte-là avec cet optique-là. Et on a dû faire la même chose avec la loi sur la qualité de l'environnement, établir des ponts. Alors on s'est dit si on donne un droit de produire aux agriculteurs c'est pas vrai c'est pas un droit à la pollution. Donc, il a fallu établir des liens juridiques de dire, dès le moment où un agriculteur respecte effectivement, les lois et les règlements en matière de la qualité de l'environnement, il pourra disposer, effectivement, d'une certaine immunité mais non pas d'une immunité aveugle, *at large*. Donc, c'est là qu'on établissait des ponts, puis on venait tout baliser ces principes-là, dans ces deux lois-là.

En termes de freins à la performance de la Loi 23, les répondants identifient quelques ratées relatives au produit final (Devdur-Problèmes-Produitfinal), notamment en termes de protection de l'environnement, de droits des citoyens en milieu rural et d'application des orientations gouvernementales :

[...] En fait, ça n'a rien réglé, tant qu'à moi, ça n'a rien réglé au problème, ça ne fait que rajouter un danger qu'on a vu dans certains états américains. C'est qu'en enlevant, à toute fin pratique, en enlevant en pratique les droits juridiques des citoyens en milieu rural on risque tout simplement d'engendrer de la violence.

[...] J'ai été mis au courant des problèmes, pas des bonnes choses ! Là, on me dit que les Unions municipales trouvent difficiles d'application les orientations gouvernementales, trouvent difficile la situation qui a été faite en périphérie, dans les zones autour de la zone agricole, dans la zone adjacente. Il y a un problème de détermination des distances. (...) Je pense qu'il y a eu un peu de tir au poignet entre l'Agriculture et l'Environnement pour

déterminer les orientations gouvernementales qui permettent de faire ces distances séparatrices-là. Les orientations gouvernementales n'étaient pas complètement ce à quoi s'attendaient les Unions municipales, que ça ne reflétait pas tout à fait l'esprit des accords.

[...] Maintenant, au détriment d'autres citoyens qui n'ont pas pu s'exprimer publiquement, qui l'on fait mais seulement à la toute fin de la commission parlementaire mais qui n'ont pas pu avoir de tribune, il n'y a pas eu de larges débats sociaux pour une loi qui a des répercussions extrêmement importantes pour l'ensemble de la mécanique des autres lois, on situe, on modifie la loi, les lois. (...) À partir d'une loi agricole, on modifie les lois qui protègent les droits fondamentaux des individus. Qu'une loi agricole chapeaute les droits fondamentaux des individus m'apparaît assez exagéré et sans qu'il y ait eu un véritable débat public sur les conséquences, initiée par le gouvernement, suite à un lobby démesuré, d'un groupe de citoyens bénéficiant de protection particulière de la loi.

La Loi 23 est trop récente pour avoir été évaluée (Perf-Éval/Pol-Non). De plus, outre les dimensions techniques concernant les niveaux de bruits, d'odeurs et de poussières permis, aucun critère d'évaluation ou d'indicateur de performance (Perf-Critéval/Élab-Non) ont été prévus lors de l'élaboration de la Loi 23 :

[...] Pas vraiment non. Non. Je ne suis pas sûr que ça aurait été pertinent non plus dans le sens qu'il n'y a pas d'obligation de résultat nécessairement sinon que le résultat, chacun en aurait trouvé...chacun l'aurait interprété à sa façon.

D'autre part, l'élaboration de mesures de performance est prévue afin de pouvoir mesurer les effets de la Loi (Perf-Indicateurs-Temps) :

[...] Des indicateurs d'objectifs. Je suis sur un comité de suivi pour tenter...la Loi est en vigueur depuis presque deux ans et il y a des difficultés d'application. Je pense que quand on livre un produit comme ça, il faut que tout baigne dans l'huile. Tu peux avoir un produit presque parfait mais s'il n'est pas parfait, s'il y a un petit manque dans la roue d'engrenage, le mécanisme-là ne marchera pas bien. Bien là, il y a des problèmes d'application au niveau de la Loi, des orientations, d'attacher les bonnes ficelles aux bons endroits. Alors, il y a des problèmes, on peut pas s'en cacher, il y a des problèmes... C'est pas juste d'avoir des indicateurs qui régleraient la performance de la Loi, parce que c'est pas objectif...le jugement que nous on peut porter à l'égard de la Loi ne sera pas le même.

### ***Politique de soutien au développement local et régional***

En vertu du peu d'influence des mécanismes de coordination à l'étape d'élaboration sur la mise en œuvre de la politique énoncé à la section précédente, l'implication des acteurs (à l'étape d'élaboration) n'a pas eu d'impact sur la performance de la Politique de soutien au développement local et régional.

Pour ce qui est de l'atteinte des objectifs et attentes des acteurs par rapport au produit final, les répondants sont divisés, certains considérant que le rapport est positif alors que l'opinion d'autres est plus mitigée (Act-Attentes/Objectifs-Oui - Act-Attentes/Objectifs-Ça dépend) :

[...] Je pense que oui, oui. Je pense que maintenant, là, que les plaies sont pansées sur les programmes qui ont disparu, puis les argents ont été rapatriés. Maintenant, je pense que, au contraire, les ministres prônent le réseau des CLD, prônent cette politique de régionalisation. La plupart des ministères sectoriels maintenant inscrivent déjà dans leur planification stratégique une volonté de se régionaliser davantage, de se rapprocher des citoyens, d'avoir des programmes accessibles, alors, c'est un message qui passe bien, c'est un message qui est de plus en plus intégré. Moi, je pense que oui. Je donnerais une bonne note là-dessus.

[...] C'était très positif. Là-dessus, il n'y a pas eu de problème du tout.

[...] Oui, et effectivement ça a amené certaines modifications, pas beaucoup, à la marge. Mais nous on trouve de nos considérations là-dedans. Pas autant peut-être qu'on aurait voulu. Tu sais, on s'est senti un petit peu... et ça c'est toujours un peu démentiel, on a toujours des délais de réactions courts. On n'a pas toujours le temps de tout livrer ce qu'on a à livrer, puis toutes les nuances qu'on voudrait faire dans nos propos à ce sujet-là. On n'a pas le temps de faire toutes les consultations.

[...] Bon, il y a eu des compromis, bien sûr, mais je dirais qu'ils ont été pris en compte, certainement. Rencontrés à 100% partout, non. C'est impossible. Il fallait faire des compromis, ne serait-ce que le partage des responsabilités entre les CLD et les CRD. Ça, c'était pas évident, parce qu'on ne pouvait pas faire autrement que d'en enlever un petit peu aux CRD pour en donner plus aux CLD, donc les CRD ne pouvaient pas être totalement d'accord avec ça. Ils perdaient un peu de pouvoir et de responsabilités qu'ils exerçaient avant. Il a fallu leur expliquer, leur faire comprendre que dans le fond on ne travaillait pas pour les CRD. On travaillait pour une population qui était concernée, donc, il fallait se ramener aux objectifs de base.

La Politique de soutien au développement local et régional s'est élaborée dans un contexte de restrictions budgétaires et son contenu devait s'inscrire dans d'autres réformes, notamment celle de la Sécurité du revenu (Élab-Coordautresréformes-Oui). Cette dimension a contribué à une mise en œuvre efficace en termes d'harmonisation des actions sur le terrain :

[...] À ce moment-là au ministère avec Mme Harel, on était en train de redéfinir la réorganisation des services publics d'emploi, compte tenu qu'il y avait la négociation avec le fédéral d'une entente pour le transfert d'une partie des mesures actives, celles qui sont financées par le compte de l'assurance-emploi.

[...] Essentiellement, ce dossier-là a cheminé. Il a fait l'objet de beaucoup de discussions entre le Ministère des régions, parallèlement il y avait toute la réforme de l'Aide sociale et d'Emploi Québec qui était en cours et la mise en place parallèle des CLE.

Certains répondants considèrent que les mécanismes de coordination, à l'étape d'élaboration, n'ont pas eu d'influence sur la mise en œuvre de la politique (Coord-Influence/MEO-En désaccord) :

[...] Ça a influencé sur le contenu, mais sur la mise en œuvre, à prime abord, non, non. En tout cas, pas ici.

[...] Non, pas vraiment. Parce que dans le fond, on subit, en fait, on essaie d'agir un peu, ce qu'on appelle dans notre jargon, guider la main de Dieu. Une fois que la main de Dieu est tombée, il faut vivre avec. Alors c'est ça la main de Dieu, il faut vivre avec les CLD... C'est des choses qu'on subit dans le fond, on dit « bien c'est la politique à Chevrette qu'il faut appliquer » mais comment on applique ça, qu'est-ce qu'on fait avec ça, puis quel parti on peut tirer de ça. Il y a des opportunités là-dedans aussi pour nous. (...) Mais...on ne peut pas dire qu'on a été largement consultés. Le ministère a réagi du mieux qu'il pouvait dans les délais qu'il avait, puis pour tirer son épingle du jeu le plus possible, pour faire passer des choses qu'il juge incontournable ou pas. Donc, je ne peux pas dire que cette consultation-là a fait en sorte qu'on est parfaitement heureux puis que ça va contribuer au succès de la mise en œuvre de la politique.

[...] Non, pas sur l'efficacité de la politique. Mais sur le fait que ce comité de ministres a reçu un mandat du Conseil de ministres et qui avait quand même une coordination forte et des conciliations politiques, pas des arbitrages mais des conciliations politiques fortes à faire, je pense que ça a permis peut-être d'avancer un peu plus rapidement que si il y avait eu un livre fait par des fonctionnaires uniquement.

Un des problèmes soulevés par les répondants maintenant que la politique est mise en œuvre réside notamment dans le *dérapiage* d'une politique qui se voulait décentralisatrice dans son élaboration (Soutreg-Problèmes/Élab/Produitfinal) :

[...] Donc, même si ça a un discours anti mur à mur, ça a été appliqué un petit peu de façon mur à mur. Tu sais les propres tenants du discours « il faut pas faire du mur à mur partout, Gaspé c'est pas comme Montréal », souvent ils arrivent avec un contrat CLD qui est pareil à Gaspé et à Montréal. Je veux dire, c'est le propre des fonctionnaires d'essayer de faire, pas simplifier, mais de faire un cadre commun parce qu'aussitôt que tu tombes aussi dans les précédents puis dans les sociétés distinctes, au Québec il y a 1,400 municipalités, il y a 1,400 sociétés distinctes, c'est tous des villages gaulois. On est tous des villages gaulois. Donc il y a le discours, il y a la perception, puis le sous-ministre mandate un groupe de penseurs dans le ministère qui analysent et définissent la problématique.

[...] Le reproche peut-être que plusieurs font, c'est d'avoir dans une dynamique de décentralisation au départ, être venu à diluer un peu le processus pour donner un modèle qui est quasiment mur à mur.

[...] Où j'étais déçu c'était plus au niveau du modèle, tu sais je veux dire, la souplesse, le manque de souplesse...mais tu peux...oui, parce que je pense que nous autres on avait évolué vers, on souhaitait, je veux dire, en tous cas pour certains...c'est certain que quand tu es arrimé, toutes tes réflexions, tu les fais sur un processus de décentralisation, puis là, tu arrives avec un modèle comme celui-là, il faut bien que tu te dises qu'au départ, on disait le slogan c'était, fini le mur à mur, puis là, tu arrives avec un modèle comme ça, puis avec un nombre d'infrastructures : les CAR, CLD les CRD.

La phase d'élaboration de la Politique de soutien au développement local et régional n'a pas inclus la précision d'indicateurs de performance ou de critères d'évaluation (Perf-Critéval/Élab-Non) :

[...] Au moment où on l'a élaboré, non. Ça, d'ailleurs, c'est une des grandes faiblesses de la politique. Il aurait fallu immédiatement concevoir des outils d'évaluation et de suivi.

Aucune évaluation de la politique n'a été faite étant donné sa récente mise en œuvre (Perf-Éval/Pol-Non) mais l'élaboration de mesures de performance est en cours (Perf-Indicateurs-Temps) :

[...] Oui, on est dans ça. Nous autres, on est en train de parler de contrôle à posteriori. On a justement des réunions privées avec les grandes unions municipales, puis on peut dire, « bon écoutez la, maintenant qu'on a mis ça en place, là, nos gens sont financés... », puis d'ailleurs probablement que dans le discours du budget de la semaine prochaine, on



devrait peut-être avoir des bonnes nouvelles encore, alors, tant mieux, tout va bien, et si tout ça se concrétise puis qu'on avance, maintenant faut faire du contrôle, faut faire de l'évaluation. On gère des deniers publiques, mais aussi, faut être capables de rendre des comptes. Faut que le ministre puisse, à l'Assemblée nationale, dire que le 60 millions qu'on a mis là, il nous a rapporté des dividendes quelque part sous une forme ou une autre, bon. Alors là, on est en train de bâtir nos indicateurs, on est en train de travailler avec les grandes unions municipales, à dire « on va faire ça comment là, le contrôle à posteriori? À partir de quoi allons-nous évaluer l'impact de l'action des CLD sur le terrain? » C'est notre deuxième phase, on rentre là-dedans.

[...] Nous, dans notre plan stratégique actuellement, on porte une attention prioritaire à cette dimension-là mais c'est venu après coup. Ça, c'est un truc qu'on nous a reproché : « vous mettez en place des choses mais il n'y a pas comme tel... ». Il aurait fallu qu'en même temps qu'on mette de l'avant une politique que l'on mette également de l'avant un ensemble d'outils permettant d'évaluer la performance de ce que l'on allait faire et des moyens, après un certain temps, proposer des mécanismes de réajustement ou de rééquilibrage au besoin en cours de route. Mais, ça n'a pas fait partie de la démarche de réflexion parce qu'essentiellement, je crois que c'est le temps qui a occulté. J'ai l'impression que l'on s'est dit, à cette époque-là, «on verra ça plus tard. Ce qui urge c'est de mettre ça en place. On verra après comment on va évaluer toute cette affaire-là». On le sentait que c'était quelque chose qu'il fallait faire mais ce qu'il y avait de plus urgent était de livrer la marchandise.

## 6.8 Synthèse globale

Cette section vise à ressortir les principaux éléments communs aux trois politiques et présentés aux sections 6.1 à 6.7 afin de construire les propositions de recherche du chapitre 7. Les tableaux 9 à 11 en fin de section illustrent les données recueillies pour chacune des politiques étudiées et le tableau 12 synthétise l'ensemble des données pour les trois politiques étudiées.

Bien qu'il n'y ait pas deux politiques qui soient élaborées de la même façon, les pratiques courantes d'élaboration des ministères impliqués dans les trois études de cas sont similaires, c'est-à-dire qu'elles suivent le processus habituel d'élaboration interne avec consultation d'acteurs périphériques à la politique, notamment le ministère des Finances et le Conseil du

trésor lorsque des sommes sont en jeu<sup>11</sup>. Les acteurs impliqués sont généralement les professionnels, les sous-ministres et les ministres. Étant donné le caractère particulier de l'élaboration des trois politiques, *les pratiques et les priorités des acteurs impliqués* (outre les instances maître-d'œuvre) ont peu influencé le processus de coordination.

Concernant leur *processus d'élaboration*, les trois politiques sont nées d'une analyse de la situation et d'une volonté politique forte entérinant les projets. Dans les trois cas étudiés, l'élaboration s'est faite avec l'objectif d'atteindre une plus grande cohérence et simplification des mesures déjà en place, dans un esprit d'équité et d'égalité, principes auxquels les acteurs adhéraient généralement. En toile de fond, par ailleurs, une logique de consolidation et de rationalisation des ressources financières animait l'élaboration, logique qui colle bien au contexte actuel des réformes dans le secteur public. Pour une majorité d'acteurs impliqués, l'élaboration de la politique était une priorité dans leur ministère.

Dans les trois cas à l'étude, les nouvelles politiques élaborées devaient se coordonner avec d'autres politiques ou lois et s'harmoniser avec les réformes en cours. Dans deux cas sur trois, elles abolissaient certains programmes existants. Toutes les politiques examinées se sont élaborées dans des délais relativement courts. Fait intéressant, les opinions quant à l'impact de ce facteur sont partagées : pour certains, des délais courts sont perçus comme un facilitateur alors que pour d'autres, ils ont nuit au processus d'élaboration et ont eu un impact sur la qualité de la politique. Si l'exercice d'élaboration était à refaire, les répondants favoriseraient plus de consultations avec les acteurs impliqués et une préparation accrue de l'élaboration en termes de meilleure compréhension des enjeux et des conséquences de la politique, de meilleure évaluation des résistances et de meilleure transmission de la philosophie derrière la politique dans les ministères.

---

<sup>11</sup> Sauf pour la Loi 23 où aucune enveloppe budgétaire n'était en jeu, le ministère des Finances et le Trésor ont eu un rôle actif dans l'élaboration des deux autres politiques.

Toutes politiques confondues, huit (8) éléments principaux se dégagent du thème *Caractéristiques et rôle des acteurs impliqués*. La majorité des acteurs impliqués dans le processus élaboration étaient des employés internes, soit des hauts fonctionnaires, fonctionnaires ou personnel politique. Dans deux des trois études de cas, certains acteurs provenant de groupes de pression associés aux dossiers étaient partie prenante du processus. Dans les trois cas, les organismes centraux ont joué un rôle en termes d'initiation du projet, fait marqué dans le cas de la Politique familiale du Québec. D'ailleurs, l'ascendant hiérarchique de certains acteurs a pris une importance assez grande pour les trois cas à l'étude, se traduisant le plus souvent par une influence marquée du niveau exécutif en phase d'élaboration. La plupart des répondants consultés ont néanmoins joué un rôle actif dans l'élaboration de la politique ou dans l'élaboration de la mise en œuvre. Enfin, bien que les relations entre acteurs aient été généralement difficiles, le déroulement de l'élaboration et le produit final correspondaient aux objectifs initiaux et aux attentes des acteurs impliqués dans le processus. Des résistances internes se sont par ailleurs manifestées en cours d'élaboration ou à la fin du processus quant au contenu des politiques étudiées. Malgré cela, les politiques sont généralement considérées comme des réussites par les répondants.

En ce qui a trait aux *processus de décision privilégiés*, les trois études de cas ont fait l'objet d'une élaboration interne initiale avant d'être soumises en comité interministériel. Cette dimension est particulièrement importante dans le cas de la Politique familiale du Québec. Les décisions prises à l'égard du contenu de la politique ou du processus d'élaboration étaient soit négociées avec les participants ou imposées par le palier exécutif. Dans la majorité des cas, l'information nécessaire à une prise de décision informée était disponible.

De façon générale, bien que les acteurs ne considèrent pas tous que la politique à laquelle ils ont participé ait été élaborée dans les règles de l'art de l'interministériel, ils sont généralement d'accord sur le fait que les *outils et stratégies de coordination* utilisés ont facilité l'élaboration. Les principaux outils de coordination utilisés sont les comités interministériels, les comités ministériels, les commissions parlementaires et les consultations ad hoc ainsi que l'assignation d'une personne à la coordination des activités entourant l'élaboration. En ter-

mes de stratégies de coordination, les échanges informels entre acteurs ou entre décideurs et acteurs impliqués sont les plus fréquents.

De nombreux *facteurs de réussite ou écueils* ont été identifiés au cours des entrevues. Au nombre des principaux facteurs ayant facilité l'élaboration se retrouvent la désignation des personnes pour participer à l'élaboration, la volonté politique derrière le projet ainsi que l'implication de hauts fonctionnaires ou du palier politique en termes de planification, de réflexion ou de décision. Il est à noter que ce dernier facteur est également mentionné comme un écueil dans l'élaboration de la politique du fait qu'une telle implication des organismes centraux ou de la haute direction a pour effet de s'éloigner des considérations plus « terrain » et de favoriser une élaboration en vase clos. Les autres écueils relèvent principalement des caractéristiques des acteurs participant au processus (personnalités, attitudes, agendas défendus, tensions entre acteurs, protection des juridictions, etc.), des contraintes budgétaires associées aux projets, des échéances trop courtes, du manque de consultation préalable et du peu d'implication des personnes chargées de la mise en œuvre à l'étape d'élaboration.

Enfin, en termes d'*impact du processus de coordination sur la performance des politiques*, il est retenu que les outils ou stratégies de coordination étaient nécessaires pour l'élaboration de la politique mais que l'utilisation de tels outils ou stratégies n'est pas nécessairement liée à la qualité de la mise en œuvre de la politique. Il est toutefois important de noter que les politiques étudiées sont relativement jeunes et qu'aucune n'a fait l'objet d'évaluation. De plus, aucun critère d'évaluation ou mesure de la performance n'ont été identifiés en cours d'élaboration. Au mieux, des évaluations sont prévues dans le futur mais ne seront pas effectuées sur la base de critères définis au moment de l'élaboration.

Le chapitre qui suit s'appuie sur ces éléments pour pousser plus loin la réflexion vers l'élaboration de propositions de recherche. Ces dernières font à la fois ressortir les principales conclusions à retenir de la recherche et procurent des pistes pour approfondir certains thèmes dans des recherches futures.

Tableau 9 : Synthèse des données recueillies sur la Politique familiale

	POLITIQUE FAMILIALE
<b>Pratiques et priorités des acteurs impliqués dans l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration menée par le Secrétariat du Comité des priorités</li> <li>- Dossier prioritaire pour les acteurs impliqués dans l'élaboration</li> </ul>
<b>Caractéristique et rôles des acteurs impliqués dans l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acteurs internes impliqués</li> <li>- Rôle important des organismes centraux dans l'élaboration (Comité des priorités)</li> <li>- Recrutement des acteurs par le Secrétariat du Comité des priorités</li> <li>- Rôles joués par les acteurs : maître d'œuvre (Secrétariat du Comité des priorités); aspects financiers (Finances et Trésor); exécution de l'élaboration; élaboration de la mise en œuvre</li> <li>- Influence des acteurs en fonction de leur statut hiérarchique (palier exécutif)</li> <li>- Résistances internes de la part des ministères impliqués</li> <li>- Bonnes et mauvaises relations entre les acteurs impliqués</li> <li>- Adhésion des acteurs impliqués aux principes élaborés par l'organisation maître-d'œuvre</li> <li>- Élaboration réussie pour la plupart des acteurs impliqués (réussite mitigée pour d'autres)</li> </ul>
<b>Processus de décision privilégiés lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet initial proposé aux acteurs impliqués en comité interministériel</li> <li>- Élaboration motivée par une logique financière et une logique politique</li> <li>- Objectifs de cohérence et de simplification</li> <li>- Principales étapes de décision : annonce de la politique (Sommet); validation des principes par l'exécutif; élaboration de la mise en œuvre</li> <li>- Décisions rapides</li> <li>- Style de décision autoritaire (par l'exécutif)</li> <li>- Information disponible et suffisante</li> <li>- Échéances courtes</li> <li>- Petit et grand impact des courtes échéances, dépendant des répondants, sur le résultat</li> </ul>
<b>Outils et stratégies de coordination utilisés lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outils : comité interministériel, coordonnateur, travail des acteurs impliqués</li> <li>- Stratégies : échange d'information, échanges informels, concertation, importance d'un leader dans le dossier (Secrétariat du Comité des priorités)</li> <li>- Élaboration idéale : meilleure prévision de la MEO; meilleure compréhension des problèmes; meilleure transmission de l'information aux décideurs; meilleure évaluation des résistances; concertation accrue; respect des dynamiques administratives et politiques</li> <li>(pour certains répondants : élaboration de la POLFAM = élaboration idéale compte tenu des circonstances)</li> </ul>
<b>Facteurs de réussite ou écueils lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facteurs de réussite : choix des personnes, volonté politique, implication du palier politique, conjoncture économique et sociale, comité interministériel</li> <li>- Écueils : implication du palier politique, élaboration par l'exécutif, contraintes budgétaires, courtes échéances, peu d'implication des acteurs chargés de la MEO, relations entre acteurs impliqués</li> <li>- Influence positive des mécanismes de coordination utilisés</li> </ul>
<b>Impact du processus de coordination à l'étape d'élaboration sur la performance des politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attentes et objectifs des acteurs rencontrés</li> <li>- Éléments contribuant à la MEO efficace : abolitions de programmes, coordination avec les réformes en cours, coordination avec d'autres politiques existantes</li> <li>- Influence positive des mécanismes de coordination sur la qualité de la MEO</li> <li>- Freins à la performance de la politique : écart entre les coûts réels et les budgets alloués; structuration d'un nouveau ministère, centralisation des services, partie non opérante de la politique</li> <li>- Politique non évaluée – aucun critère d'évaluation prévus lors de l'élaboration</li> <li>- Élaboration d'indicateurs de performance prévu ultérieurement</li> </ul>

Tableau 10 : Synthèse des données recueillies sur la Loi 23

	LOI 23
<b>Pratiques et priorités des acteurs impliqués dans l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Embauche d'un coordonnateur neutre pour mener l'élaboration</li> <li>- Dossier prioritaire pour les acteurs impliqués dans l'élaboration</li> </ul>
<b>Caractéristique et rôles des acteurs impliqués dans l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acteurs internes et externes</li> <li>- Rôle minime joué par les organismes centraux</li> <li>- Coordonnateur embauché pour piloter l'élaboration</li> <li>- Recrutement des acteurs par le coordonnateur</li> <li>- Rôles joués par les acteurs : validation du contenu de l'élaboration; maître-d'œuvre (MAPAQ et UPA)</li> <li>- Influence de la position hiérarchique des acteurs impliqués (influence de l'exécutif et influence inégale entre les groupes de pression)</li> <li>- Relations difficiles entre les acteurs</li> <li>- Coalitions entre ministères et entre ministères et groupes de pression</li> <li>- Adhésion difficile des acteurs aux principes sous-jacents à la Loi 23 en raison de divergence en regard des objectifs poursuivis</li> <li>- Élaboration de la politique qualifiée de réussite mitigée par la plupart des acteurs impliqués</li> </ul>
<b>Processus de décision privilégiés lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet initial proposé par l'organisation maître-d'œuvre (MAPAQ)</li> <li>- Principales étapes de décision : Commission parlementaire; rédaction de la Loi; identification des orientations gouvernementales</li> <li>- Style de décision autoritaire (de l'exécutif) et négocié (dû au coordonnateur)</li> <li>- Information disponible et suffisante</li> <li>- Échéances adéquates</li> <li>- Petit impact des échéances sur le résultat</li> </ul>
<b>Outils et stratégies de coordination utilisés lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outils : comité interministériel, coordonnateur, commissions parlementaires</li> <li>- Stratégies : échanges informels, atteinte de consensus</li> <li>- Élaboration idéale : Études d'impacts; meilleure transmission de la philosophie derrière les orientations; prise en compte globale des problèmes à résoudre; concertation et consultations accrues</li> </ul>
<b>Facteurs de réussite ou écueils lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facteurs de réussite : commission parlementaire, coordonnateur</li> <li>- Écueils : relations entre les acteurs, taille des enjeux, implication du palier politique</li> </ul>
<b>Impact du processus de coordination à l'étape d'élaboration sur la performance des politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attentes et objectifs des acteurs non rencontrés ou rencontrés partiellement</li> <li>- Élément contribuant à la MEO efficace : coordination avec d'autres politiques ou lois existantes</li> <li>- Influence minime des mécanismes de coordination sur la qualité de la MEO</li> <li>- Freins à la performance de la politique : ratées relatives au produit final</li> <li>- Politique non évaluée – aucun critère d'évaluation prévu lors de l'élaboration</li> <li>- Élaboration d'indicateurs de performance prévue ultérieurement</li> </ul>

**Tableau 11 : Synthèse des données recueillies sur la Politique de soutien au développement local et régional**

<b>POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL</b>	
<b>Pratiques et priorités des acteurs impliqués dans l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration menée par le Secrétariat au développement des régions, sans consultation publique sur le contenu de la politique</li> <li>- Dossier prioritaire pour les acteurs impliqués dans l'élaboration</li> </ul>
<b>Caractéristique et rôles des acteurs impliqués dans l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acteurs internes</li> <li>- Rôle joué par un organisme central (Trésor) en raison de la rationalisation des ressources implicite dans la politique</li> <li>- Recrutement obligatoire des acteurs (de par leur mission) par l'organisation maître-d'œuvre (Secrétariat au développement des régions)</li> <li>- Rôles joués par les acteurs : validation du contenu de l'élaboration; maître d'œuvre (Secrétariat au développement des régions); aspects financiers (Finances)</li> <li>- Résistances internes de la part des ministères impliqués lors de l'élaboration</li> <li>- Relations difficiles entre acteurs</li> <li>- Réussite de la politique difficile à juger – politique trop jeune</li> </ul>
<b>Processus de décision privilégiés lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projet initial élaboré par l'organisation maître-d'œuvre (Secrétariat au développement des régions) et validé auprès des acteurs impliqués</li> <li>- Principales étapes de décisions : cadre de référence (comité ministériel)</li> <li>- Style de décision autoritaire (ministère maître-d'œuvre)</li> <li>- Information disponible et suffisante</li> <li>- Échéances courtes</li> <li>- Grand impact des courtes échéances sur le résultat</li> </ul>
<b>Outils et stratégies de coordination utilisés lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outils : comité ministériel; consultations ciblées; travail des acteurs impliqués</li> <li>- Stratégie : échanges informels</li> <li>- Élaboration idéale : consultations et concertation accrues</li> </ul>
<b>Facteurs de réussite ou écueils lors de l'élaboration</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facteur de réussite : volonté politique</li> <li>- Écueils : contraintes budgétaires, nombre d'acteurs impliqués, poids de certains acteurs, relations entre acteurs</li> </ul>
<b>Impact du processus de coordination à l'étape d'élaboration sur la performance des politiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attentes et objectifs des acteurs rencontrés ou rencontrés partiellement</li> <li>- Élément contribuant à la MEO efficace : coordination avec les réformes en cours</li> <li>- Influence minime des mécanismes de coordination sur la qualité de la MEO</li> <li>- Freins à la performance de la politique : dérapage quant à l'objectif initial d'une politique sur le développement local et régional</li> <li>- Politique non évaluée – aucun critère d'évaluation prévu lors de l'élaboration</li> <li>- Élaboration d'indicateurs de performance en cours</li> </ul>

**Tableau 12 : Synthèse des données recueillies sur les trois politiques étudiées**

[illegible]



## CHAPITRE 7

### PROPOSITIONS DE RECHERCHE

Ce chapitre présente les principales conclusions de cette étude sous forme de propositions, en lien avec les questions de recherche. Rappelons que cette dernière a été menée dans l'optique de la théorie enracinée dans la réalité, le but étant de faire ressortir, de façon inductive, les principaux enseignements relatifs à la coordination des politiques publiques à l'étape d'élaboration. Une discussion préalable à propos des données reliées aux questions principales (QP), aux sous-questions principales (SQP) et aux questions secondaires (QS) de recherche introduit les propositions retenues. Ces dernières sont regroupées et présentées aux tableaux 13 et 14. Le tableau 15 met en relation les questions de recherche initiales, les résultats obtenus pour les trois cas étudiées et les propositions de recherche générées. La figure 7 en fin de chapitre résume graphiquement l'ensemble de la thèse.

QP 1 : Quels sont les mécanismes de coordination utilisés par les organisations étudiées pour harmoniser leurs politiques publiques à l'étape de l'élaboration ?

Les comités interministériels, les commissions et consultations, la présence d'un coordonnateur en charge de l'élaboration ainsi que le travail parallèle effectué par l'administration sont les principaux outils de coordination utilisés. Par ailleurs, bien que les trois politiques aient commandé la participation de plusieurs ministères au cours de l'élaboration, quelques répondants considèrent néanmoins que cette dernière ne peut être qualifiée d'interministérielle (Élab-Pol-Interministériel-Non). Le fait qu'un projet initial ait été élaboré par un organisme porteur et présenté aux acteurs impliqués, que les échéances et certaines décisions aient été imposées et que l'élaboration en tant que telle se soit souvent faite en vase clos sont parmi les principales raisons invoquées :

[...] Il y avait tellement de tensions au sein du comité interministériel, qu'à toute fin utile, il a été comme mis de côté. C'est comme...je dirais pas qu'il n'existait plus, mais l'essentiel de son travail était terminé au mois de mai.

[...] (Est-ce que vous avez l'impression que c'est une loi qui a été élaborée en interministériel ou en intersectoriel?) Non, c'est un mauvais compromis d'une loi d'abord agricole mais qui influence d'autres ministères qui ont eu à réagir dessus. Donc, on ne parle pas d'une loi cadre. On parle ne pas d'une loi conçue conjointement en intersectoriel par différents ministères pour faire des politiques intégrées.

[...] Ça a été fait assez en vase clos, surtout avec deux ou trois personnes ici, qui étaient à plein temps, puis trois ou quatre qui étaient rattachées sur des dossiers. Il y avait (entre autres) le chargé de projet, puis celui qui écrivait la politique, le rédacteur.

Ces commentaires viennent appuyer le fait que les échanges informels entre participant sont considérés comme la principale stratégie de coordination utilisée dans les trois politiques. Si l'exercice de coordination était à refaire, les acteurs privilégieraient une meilleure préparation quant aux enjeux entourant les politiques ainsi que plus de concertation et consultations.

Les propositions de recherche relatives aux mécanismes de coordination utilisés sont les suivantes :

- QP1-PT1 : L'élaboration de politiques interministérielles d'envergure est généralement considérée comme un dossier prioritaire pour l'ensemble des acteurs impliqués, ce qui conditionne grandement la qualité de leur participation.**
- QP1-PT2 : L'utilisation de comités interministériels et/ou ministériels lors de l'élaboration de politiques publiques est un outil de coordination essentiel à la formulation de politiques complètes et adaptées aux contextes actuels.**
- QP1-PT3 : L'assignation d'un coordonnateur dans l'élaboration de politiques interministérielle est vue comme un outil important de coordination des enjeux en vue d'une formulation réussie.**
- QP1-PT4 : Les rencontres et échanges informels sont les stratégies de coordination les plus souvent utilisées lors de l'élaboration de politiques interministérielle.**

**SQP 1 : Quels styles de décision président le processus de coordination interorganisationnelle des politiques publiques à l'étape d'élaboration ?**

L'importance de la dimension informelle dans l'élaboration transpire dans les modes de décision utilisés, à savoir, un projet initial développé à l'interne et une grande implication de l'exécutif d'où découlent des décisions souvent prises de façon autoritaire, avec de courts délais d'exécution.

Les trois politiques étudiées font ressortir une volonté politique forte derrière leur réalisation, dans un contexte de consolidation et de rationalisation des ressources financières (surtout pour la Politique familiale et pour la Politique de soutien au développement local et régional). Les trois politiques devaient s'harmoniser avec des politiques, lois ou réformes en cours, commandant souvent des abolitions de programmes. Ces politiques ont été élaborées dans des délais relativement courts, facteur jugé plutôt positivement quant à son impact sur le produit final.

Les propositions de recherche reliées aux styles de décision préconisés sont les suivantes :

- SQP1-PT1 : Le style de décision (implicite ou explicite) qui transpire du processus d'élaboration des politiques conditionne le choix des outils et des stratégies de coordination. Un style de décision autoritaire, provenant généralement de l'exécutif, fait ressortir l'importance des mécanismes plus informels de coordination (échanges informels, négociations) à l'intérieur de structures plus formelles (comités interministériels, consultations)**
- SQP1-PT2 : Bien que considérées comme une contrainte à priori, les courtes échéances imposées dans les processus de coordination interministérielle favorisent la prise de décision et la complétion de l'élaboration des politiques.**
- SQP1-PT3 : En raison de la multitude des enjeux, des priorités gouvernementales à respecter et de la visibilité politique conséquente, une logique politique, parfois assortie d'une logique financière, motive généralement l'élaboration de politiques interministérielles d'envergure.**

**SQP1-PT4 :** Un style de décision autoritaire, donc concentrée, n'implique pas nécessairement un manque d'information aux participants. Les processus de coordination interministérielle procurent aux acteurs impliqués une quantité d'information suffisante et accessible.

**SQP1-PT5 :** À l'étape d'élaboration des politiques, les exercices de coordination interministérielle pure sont plutôt rares. Règle générale, un projet initial est présenté aux participants qui valident ou non les propositions et fournissent l'information relative à leurs champs d'expertise.

**SQP 2 :** Y a-t-il un lien entre les mécanismes de coordination utilisés et les différents secteurs de politique étudiés ?

Les trois politiques étudiées étaient des politiques d'envergure auxquelles le gouvernement en place tenait. Rappelons que la Politique familiale était une volonté du Premier ministre, que la Loi 23 découle d'une promesse électorale et que la Politique de soutien au développement local et régional est née grâce à l'ascendant du ministre en place. En toile de fond, une analyse de la situation, une implication importante du palier exécutif et une volonté politique d'élaborer les trois politiques dans des délais relativement courts. Ces politiques étaient toutes trois des priorités gouvernementales.

Une équation directe entre les secteurs de politique étudiés et les mécanismes de coordination ne peut être formulée. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles les politiques ont été élaborées favorisent le choix de certains outils et stratégies de coordination plutôt que d'autres : la visibilité de la politique, la taille des enjeux à prendre en compte et les acteurs internes ou externes impliqués. Ainsi, la relation principale se situe entre les mécanismes utilisés et les processus de décision et entre ces derniers et des secteurs de politique.

Les propositions de recherche relatives au lien entre les mécanismes de coordination et les différents secteurs de politiques sont les suivantes :

**SQP2-PT1 :** Le choix des outils et des stratégies de coordination est dépendant du style décision qui préside lors de l'élaboration interministérielle. Plus le style de décision est autoritaire, plus les outils et stratégies de coordination sont informels.

**SQP2-PT2 :** Certains secteurs de politique constituent des priorités gouvernementales reliées à l'agenda du moment. Lorsque c'est le cas, l'élaboration interministérielle des politiques sera pilotée ou supervisée par le palier exécutif, teintant ainsi les décisions prises à l'égard du contenu.

**QP 2 :** Quel est l'impact des mécanismes de coordination utilisés sur la performance des politiques publiques étudiées ?

En ce qui a trait à la coordination des politiques à l'étape d'élaboration (Variation - Coordination - Variation-Élaboration des politiques), les commentaires généraux recueillis ont trait au fait que l'approche verticale traditionnelle a de moins en moins sa place du fait que les enjeux sont multisectoriels. Les professionnels qui travaillent dans les ministères demeurent des experts dans un domaine d'action précis mais développent des éléments de solutions à un problème horizontal. La qualité des politiques, la cohérence globale entre les lois et les politiques d'un gouvernement, l'amoindrissement des résistances et l'adhésion au projet passent par l'horizontalité. La pratique de l'interministériel procure une alternative à la réglementation imposée pour régler un problème.

Par conséquent, l'élaboration des politiques, dans une perspective interministérielle, commande que les pratiques changent, particulièrement celles de l'instance administrative qui supporte les ministres dans leurs décisions.

[...] Moi je pense que de plus en plus quand on parle de gestion stratégique, il va falloir s'en aller vers ce genre de cheminement-là où on passe de la verticalité à l'horizontalité. Non seulement au stade de la réflexion, mais dès le premier stade quand on identifie qu'un secteur a un problème, qu'on se dit que c'est une priorité de l'État, on a un problème et on voudrait mieux cerner notre mode d'intervention, nos programmes, nos visées là-dedans – cohérentes, logiques, intégrées et adaptées à la réalité d'aujourd'hui. Alors ça prendrait la forme d'une commande politique qui s'adresserait à une entité plus

large à laquelle on dirait : documentez-nous ça puis après ça, quand vous aurez fait cela, venez nous voir. On va partager l'état de situation avec vous, on va comprendre la réalité et on va vous donner des orientations sur ce qu'on pense être capables de faire. Après cela vous nous arriverez avec un éventail de solutions et on les examinera. Moi je pense qu'on est en train d'assister au passage d'un mode vertical à un mode horizontal. De plus en plus, les enjeux que l'on va vivre dans la société québécoise comme dans n'importe quelle société au monde, sont des enjeux multisectoriels. Donc il n'y a pas un responsable.

[...] Alors, un, pour être sûr que tout est mesuré parce que le gouvernement a l'obligation de la cohérence de ses lois, de la cohérence de ses politiques, de ses orientations. Il ne peut pas faire quelque chose en niant qu'il y a déjà eu d'autres choses. Et en même temps, ça fait du monde qui dans leurs ministères et dans les cabinets politiques mais plus dans les ministères, qui parlent en faveur d'un projet de loi. Puis, c'est une façon aussi de vaincre des résistances.

[...] C'est depuis quelques années que ça se fait comme ça. C'est le changement, je te dirais, pas que c'est juste au ministère, c'est très remarquable. Depuis le début des années 90, c'est les consultations, c'est le partenariat, on fait pas de surprises à personne. On tente d'aller chercher des consensus. Avant le gouvernement légiférait sur ce qui lui apparaissait des décisions, légiférait sur ce qui lui semblait correct d'après sa lecture, tandis que là, on associe davantage les unions ou les organisations qui sont dans un milieu donné. C'est généralisé au gouvernement. Ah oui, c'était vraiment frappant ça.

[...] Je pense qu'on a fait pas mal le tour. Mais, c'est un phénomène qui est en constante évolution l'évolution des politiques publiques, la capacité de la gouverner – on est en temps réel partout. Plus un État développera la capacité et la souplesse d'avoir des visions et de passer à l'action rapidement par une action intégrée, cohérente et ciblée, meilleures seront ses chances de tirer profit de la réalité de cette révolution-là. La clé est d'avoir des hommes et des femmes politiques qui sont capables de vision. Pour qu'ils soient capables de vision, il faut que les structures bureaucratiques soient capables d'en donner de la vision, acceptent d'en donner, soient volontaires pour mettre leurs connaissances de la société sous différents angles dans un tout cohérent et compréhensible pour un décideur. Le principal défi des machines aujourd'hui est d'être capable de parler intelligemment, avec des gens pour leur vendre et proposer des choses pour qu'ils soient capables de dire : ces choses-là sont correctes par rapport à la lecture que j'ai de la situation ou de la population et des valeurs de cette population-là, qu'ils sont compatibles avec le projet que je pense essentiel de mettre en place pour passer à travers. Alors, c'est un reversement substantiel, autant des outils traditionnels de gouverner et il faut absolument innover, être capables de prendre lecture de cette réalité-là et la machine qui supporte ces décisions soit capable d'élever le niveau de préoccupation de ces gens-là à un niveau de vision, à un niveau stratégique et de les amener à prendre des décisions qui ne sont pas souvent faciles, qui sont toujours difficiles.

L'élaboration des trois politiques étudiées a nécessité une coordination avec des réformes en cours ou avec des politiques et lois existantes, engendrant parfois des abolitions de programmes (dans le cas de la Politique familiale et de la politique de soutien au développement local et régional). Cette coordination permet une rationalisation des ressources et une prise en compte globale des problèmes et solutions rencontrés dans un secteur donné. Aux dires des répondants, sauf pour la politique familiale, les mécanismes de coordination utilisés, bien qu'ils aient été importants pour l'élaboration, n'ont eu que des impacts minimes sur la mise en œuvre. Il importe de réitérer toutefois que l'ensemble des répondants considèrent que ces politiques n'auraient pu être élaborées sans la participation des ministères touchés par la problématique. L'impact concret des mécanismes de coordination sur la mise en œuvre peut aussi être difficile à apprécier du fait que les trois politiques sont relativement jeunes et encore en phase d'implantation. Le peu d'implication des personnes chargées de la mise en œuvre contribue également à expliquer cette relation.

La volonté politique ou l'implication du palier politique sont les principaux facteurs de réussite en termes de catalyseur d'action et de motivation des troupes. Le recours à des comités interministériels, à un coordonnateur et aux consultations sont aussi des facteurs importants. L'implication des instances politiques dans l'élaboration est également considérée comme un écueil en raison de l'ingérence décisionnelle découlant de leur participation au processus. Les contraintes budgétaires à l'intérieur desquelles les acteurs avaient à travailler, les tensions entre participants ainsi que le peu d'implication des acteurs responsable de la mise en œuvre à l'étape d'élaboration sont également des écueils mentionnés.

Au chapitre 3 est mentionné que la performance des politiques peut être étudiée selon trois perspectives : institutionnelle, managériale et technique (Kanter et Summers, 1987). Les entrevues menées avaient, entre autres, l'objectif de cerner la perspective managériale, c'est-à-dire, la perception des gestionnaires ou professionnels sur le succès ou l'échec d'une politique ou d'un programme. De façon générale, les attentes des acteurs impliqués ont été rencontrées ou rencontrées partiellement. Par ailleurs, les trois politiques sont considérées comme des réussites plutôt mitigées, notamment en raison de la nouveauté de la politique ou

d'une mise en œuvre incomplète. D'ailleurs, l'élaboration de deux des trois politiques a engendré des résistances internes importantes qui ralentissent la mise en œuvre.

Les politiques étudiées étant relativement jeunes, aucune n'a été évaluée à ce jour. De plus, aucun critère d'évaluation ou indicateur de performance n'a été déterminé au moment de l'élaboration. Toutefois, l'évaluation des trois politiques est prévue ultérieurement. Du fait que des indicateurs devront être déterminés à posteriori, cette forme d'évaluation se rapproche de l'évaluation managériale, c'est-à-dire étudier *« l'efficacité des politiques et des programmes publics »* contrairement à l'évaluation de légitimation qui vise à *« juger de la pertinence des programmes développés, mais aussi mesurer et apprécier leurs effets, leurs répercussions ainsi que leur rendement »* (Turgeon et Dubois, 2000).

Les propositions de recherche qui se rapportent à l'impact des mécanismes de coordination utilisés sur la performance des politiques publiques sont les suivantes :

- QP2-PT1 :** L'utilisation d'outils et de stratégies de coordination bien choisis est nécessaire pour l'élaboration de politiques interministérielles.
- QP2-PT2 :** L'utilisation d'outils ou de stratégies de coordination à l'étape de l'élaboration n'est pas nécessairement liée à la qualité de la mise en œuvre de la politique. Cet énoncé peut s'expliquer par le peu de participation des personnes chargées de la mise en œuvre à l'étape d'élaboration.
- QP2-PT3 :** Lors d'exercice de coordination interorganisationnelle, la volonté politique est un facteur principal de réussite en ce qu'elle catalyse l'action, impose des délais d'exécution qui accélèrent l'élaboration de politiques et permet d'obtenir les moyens (ressources) nécessaires pour la mise en œuvre.
- QP2-PT4 :** L'implication du palier politique en termes de planification, de réflexion ou de décision est à la fois un facteur de réussite (permet d'accélérer le processus) et un écueil (met une distance entre les décisions et les préoccupations de mise en œuvre, élaboration en vase clos) dans l'élaboration de politique interministérielle.



- QP2-PT5 :** Les relations (difficiles) entre les acteurs sont considérées comme un écueil important dans le processus de d'élaboration de politiques interministérielles.
- QP2-PT6 :** L'élaboration de politiques interministérielles devrait prévoir la participation des personnes chargées de la mise en œuvre afin d'éviter le décalage entre les intentions, les moyens et les actions.
- QP2-PT7 :** La détermination de critères d'évaluation et/ou de mesures de performance devrait être prévue à l'étape d'élaboration des politiques interministérielles afin de pouvoir mesurer la qualité de la mise en œuvre de la politique.

**QS 1 :** Comment les pratiques et les priorités de chaque ministère s'inscrivent-elles dans l'exercice de coordination interministérielle?

L'élaboration des trois politiques n'a pas été faite selon le fonctionnement habituel des comités interministériels. Pour la Politique familiale et pour la Loi 23, le palier exécutif a grandement influencé le contenu de la politique. Aussi, dans ces deux cas, la responsabilité de l'élaboration n'a pas été confiée à une instance conventionnelle. Dans le cas de la politique familiale, le Secrétariat du Comité des priorités, instance qui n'élabore pas de politique, a été chargé de la rédaction et dans le cas de la Loi 23, un coordonnateur externe a été embauché pour diriger les opérations, obtenir les consensus et rédiger la Loi. Enfin, la Politique de soutien au développement local et régional a été développée à l'interne de l'instance responsable mais sans consultation officielle sur le contenu, bien que les paramètres de cette politique touchaient plusieurs ministères et paliers de gouvernement.

Pour deux des trois politiques (Politique familiale et Loi 23), les règles, pratiques et priorités des ministères ont peu influencé l'élaboration de la politique. Ceci peut s'expliquer par la prépondérance des organisations maître-d'œuvre dans le processus. Pour la Politique de soutien au développement régional et local, l'élaboration a presque entièrement été assurée par le ministère responsable (alors le Secrétariat aux affaires régionales). Ces derniers ont

donc élaboré leur politique selon leurs pratiques. Par ailleurs, pour la grande majorité des répondants, la politique sur laquelle ils étaient impliqués était un dossier prioritaire

La proposition de recherche concernant l'influence des pratiques et des priorités de chaque ministère impliqué sur le processus de coordination interministérielle est la suivante :

**QS1-PT1 : Étant donné la prise en charge de l'élaboration par une organisation donnée, les pratiques et les priorités des acteurs impliqués (en termes d'instances organisationnelles) n'ont pas d'influence sur le processus de coordination interministérielle.**

QS 2 : Quel(s) rôle(s) les acteurs impliqués dans les démarches de coordination interministérielle jouent-ils dans la réussite ou l'échec de la coordination horizontale des politiques publiques ?

La grande majorité des acteurs qui ont participé au processus d'élaboration sont des acteurs internes au gouvernement. Ces acteurs ont été recrutés par des organismes centraux pour la Politique familiale et la Politique de soutien au développement local et régional et par le coordonnateur chargé de l'élaboration pour la Loi 23. Les organismes centraux ont joué un rôle prépondérant dans deux des trois politiques, surtout pour la Politique familiale où le Secrétariat du Comité des priorités était maître-d'œuvre et où le ministère des Finances et le Conseil du trésor avaient à approuver les aspects financiers.

La plupart des acteurs impliqués ont eu un rôle de *validation* ou d'*exécution* (en termes d'information à fournir) à jouer dans l'élaboration. Le statut hiérarchique des individus a eu un grand impact dans l'élaboration de la Politique familiale et de la Loi 23, statut qui découlait de leur position dans l'appareil gouvernemental (niveau exécutif) ou de leur puissance particulière en tant qu'acteurs externes. Les relations plutôt difficiles entre les acteurs s'expliquent en partie par l'influence inégale des acteurs impliqués dans les comités d'élaboration ainsi que par la disparité du contenu des agendas défendus.

Les propositions de recherche relatives aux caractéristiques et rôles des acteurs impliqués dans le processus de coordination interministérielle sont les suivantes :

- QS2-PT1 :** L'élaboration de politiques interministérielle d'envergure fait rarement appel à des acteurs externes.
- QS2-PT2 :** L'ascendant hiérarchique des acteurs (internes et externes) impliqués dans un processus de coordination interministérielle conditionne le contenu de la politique.
- QS2-PT3 :** Les acteurs impliqués dans l'élaboration de politiques interministérielles ont généralement un rôle actif dans l'élaboration du contenu ou dans l'élaboration des paramètres de mise en œuvre.
- QS2-PT4 :** Bien que la qualité des relations entre les acteurs impliqués puisse être un écueil à surmonter lors de l'élaboration, le résultat final correspond généralement aux attentes et aux objectifs initiaux des participants.
- QS2-PT5 :** De meilleurs liens entre les comités interministériels d'élaboration et la machine administrative amoindriraient les résistances internes relatives au contenu de la politique qui surgissent en cours d'élaboration ou à la fin du processus.

Le prochain chapitre reprend les conclusions générales tirées de la recherche. Il aborde également la portée et les limites de la recherche ainsi que sa place dans l'étude des politiques publiques, dans la pratique et dans les recherches à venir.

**Tableau 13 : Propositions découlant des questions principales  
(et sous-questions) de recherche**

	PROPOSITIONS DE RECHERCHE
<b>Mécanismes de coordination utilisés</b>	<p>L'élaboration de politiques interministérielles d'envergure est généralement considérée comme un dossier prioritaire pour l'ensemble des acteurs impliqués, ce qui conditionne grandement la qualité de leur participation.</p> <p>L'utilisation de comités interministériels et/ou ministériels lors de l'élaboration de politiques publiques est un outil de coordination essentiel à la formulation de politiques complètes et adaptées aux contextes actuels.</p> <p>L'assignation d'un coordonnateur dans l'élaboration de politiques interministérielle est vue comme un outil important de coordination des enjeux en vue d'une formulation réussie.</p> <p>Les rencontres et échanges informels sont les stratégies de coordination les plus souvent utilisées lors de l'élaboration de politiques interministérielle.</p>
<b>Styles de décisions</b>	<p>Le style de décision (implicite ou explicite) qui transpire du processus d'élaboration des politiques conditionne le choix des outils et des stratégies de coordination. Un style de décision autoritaire, provenant généralement de l'exécutif, fait ressortir l'importance des mécanismes plus informels de coordination (échanges informels, négociations) à l'intérieur de structures plus formelles (comités interministériels, consultations).</p> <p>Bien que considérées comme une contrainte à priori, les courtes échéances imposées dans les processus de coordination interministérielle favorisent la prise de décision et la complétion de l'élaboration des politiques.</p> <p>En raison de la multitude des enjeux, des priorités gouvernementales à respecter et de la visibilité politique conséquente, une logique politique, parfois assortie d'une logique financière, motive généralement l'élaboration de politiques interministérielles d'envergure.</p> <p>Un style de décision autoritaire, donc concentrée, n'implique pas nécessairement un manque d'information aux participants. Les processus de coordination interministérielle procurent aux acteurs impliqués une quantité d'information suffisante et accessible.</p> <p>À l'étape d'élaboration des politiques, les exercices de coordination interministérielle pure sont plutôt rares. Règle générale, un projet initial est présenté aux participants qui valident ou non les propositions et fournissent l'information relative à leurs champs d'expertise.</p>
<b>Lien avec les secteurs de politique</b>	<p>Le choix des outils et des stratégies de coordination est dépendant du style décision qui préside lors de l'élaboration interministérielle. Plus le style de décision est autoritaire, plus les outils et stratégies de coordination sont informels.</p> <p>Certains secteurs de politique constituent des priorités gouvernementales reliées à l'agenda du moment. Lorsque c'est le cas, l'élaboration interministérielle des politiques sera pilotée ou supervisée par le palier exécutif, teintant ainsi les décisions prises à l'égard du contenu.</p>
<b>Impact des mécanismes de coordination sur la performance</b>	<p>L'utilisation d'outils et de stratégies de coordination bien choisis est nécessaire pour l'élaboration de politiques interministérielles.</p> <p>L'utilisation d'outils ou de stratégies de coordination à l'étape de l'élaboration n'est pas nécessairement liée à la qualité de la mise en œuvre de la politique. Cet énoncé peut s'expliquer par le peu de participation des personnes chargées de la mise en œuvre à l'étape d'élaboration.</p> <p>Lors d'exercice de coordination interorganisationnelle, la volonté politique est un facteur principal de réussite en ce qu'elle catalyse l'action, impose des délais d'exécution qui accélèrent l'élaboration de politiques et permet d'obtenir les moyens (ressources) nécessaires pour la mise en œuvre.</p> <p>L'implication du palier politique en termes de planification, de réflexion ou de décision est à la fois un facteur de réussite (permet d'accélérer le processus) et un écueil (met une distance entre les décisions et les préoccupations de mise en œuvre, élaboration en vase clos) dans l'élaboration de politique interministérielle.</p>

<b>Impact des mécanismes de coordination sur la performance (suite)</b>	<p>Les relations (difficiles) entre les acteurs sont considérées comme un écueil important dans le processus de d'élaboration de politiques interministérielles.</p> <p>L'élaboration de politiques interministérielles devrait prévoir la participation des personnes chargées de la mise en œuvre afin d'éviter le décalage entre les intentions, les moyens et les actions.</p> <p>La détermination de critères d'évaluation et/ou de mesures de performance devrait être prévue à l'étape d'élaboration des politiques interministérielles afin de pouvoir mesurer la qualité de la mise en œuvre de la politique.</p>
---	--

**Tableau 14 : Propositions découlant des questions secondaires de recherche**

	PROPOSITIONS DE RECHERCHE
<b>Pratiques et priorités des ministères</b>	<p>Étant donné la prise en charge de l'élaboration par une organisation donnée, les pratiques et les priorités des acteurs impliqués (en termes d'instances organisationnelles) n'ont pas d'influence sur le processus de coordination interministérielle.</p>
<b>Rôles des acteurs impliqués</b>	<p>L'élaboration de politiques interministérielle d'envergure fait rarement appel à des acteurs externes.</p> <p>L'ascendant hiérarchique des acteurs (internes et externes) impliqués dans un processus de coordination interministérielle conditionne le contenu de la politique.</p> <p>Les acteurs impliqués dans l'élaboration de politiques interministérielles ont généralement un rôle actif dans l'élaboration du contenu ou dans l'élaboration des paramètres de mise en œuvre.</p> <p>Bien que la qualité des relations entre les acteurs impliqués puisse être un écueil à surmonter lors de l'élaboration, le résultat final correspond généralement aux attentes et aux objectifs initiaux des participants.</p> <p>De meilleurs liens entre les comités interministériels d'élaboration et la machine administrative amoindriront les résistances internes relatives au contenu de la politique qui surgissent en cours d'élaboration ou à la fin du processus.</p>

**Tableau 15 : Relation entre les résultats pour les trois politiques  
et les propositions de recherche**

	Politique familiale	Loi 23	Politique de sou- tien au déve- loppe-ment local et régional	PROPOSITIONS DE RECHERCHE
QP 1 SQP 1 SQP 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Dossier prioritaire</u></li> <li>- <u>Outils</u> : comité interministériel, coordonnateur, travail des acteurs impliqués</li> <li>- <u>Stratégies</u> : échange d'information, échanges informels, concertation, importance d'un leader dans le dossier (Secrétariat du Comité des priorités)</li> <li>- <u>Élaboration idéale</u> : meilleure prévision de la MEO; meilleure compréhension des problèmes; meilleure transmission de l'information aux décideurs; meilleure évaluation des résistances; concertation accrue; respect des dynamiques administratives et politiques</li> <li>- <u>Projet initial proposé</u></li> <li>- <u>Logique financière et politique</u></li> <li>- <u>Style de décision autoritaire</u></li> <li>- <u>Information disponible et suffisante</u></li> <li>- <u>Échéances courtes</u></li> <li>- <u>Petit et grand impact</u> des courtes échéances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Dossier prioritaire</u></li> <li>- <u>Outils</u> : comité interministériel, coordonnateur, commissions parlementaires</li> <li>- <u>Stratégies</u> : échanges informels, atteinte de consensus</li> <li>- <u>Élaboration idéale</u> : Études d'impacts; meilleure transmission de la philosophie derrière les orientations; prise en compte globale des problèmes à résoudre; concertation et consultations accrues</li> <li>- <u>Projet initial proposé</u></li> <li>- <u>Logique politique</u></li> <li>- <u>Style de décision autoritaire et négocié</u></li> <li>- <u>Information disponible et suffisante</u></li> <li>- <u>Échéances adéquates</u></li> <li>- <u>Petit impact</u> des échéances sur le résultat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Dossier prioritaire</u></li> <li>- <u>Outils</u> : comité ministériel; consultations ciblées; travail des acteurs impliqués</li> <li>- <u>Stratégie</u> : échanges informels</li> <li>- <u>Élaboration idéale</u> : consultations et concertation accrues</li> <li>- <u>Projet initial élaboré</u></li> <li>- <u>Logique financière</u></li> <li>- <u>Style de décision autoritaire</u></li> <li>- <u>Information disponible et suffisante</u></li> <li>- <u>Échéances courtes</u></li> <li>- <u>Grand impact</u> des courtes échéances sur le résultat</li> </ul>	<p><b>QP1-PT1 :</b> L'élaboration de politiques interministérielles d'envergure est généralement considérée comme un dossier prioritaire pour l'ensemble des acteurs impliqués, ce qui conditionne grandement la qualité de leur participation.</p> <p><b>QP1-PT2 :</b> L'utilisation de comités interministériels et/ou ministériels lors de l'élaboration de politiques publiques est un outil de coordination essentiel à la formulation de politiques complètes et adaptées aux contextes actuels.</p> <p><b>QP1-PT3 :</b> L'assignation d'un coordonnateur dans l'élaboration de politiques interministérielle est vue comme un outil important de coordination des enjeux en vue d'une formulation réussie.</p> <p><b>QP1-PT4 :</b> Les rencontres et échanges informels sont les stratégies de coordination les plus souvent utilisées lors de l'élaboration de politiques interministérielle.</p> <p><b>SQP1-PT1 :</b> Le style de décision (implicite ou explicite) qui transpire du processus d'élaboration des politiques conditionne le choix des outils et des stratégies de coordination. Un style de décision autoritaire, provenant généralement de l'exécutif, fait ressortir l'importance des mécanismes plus informels de coordination (échanges informels, négociations) à l'intérieur de structures plus formelles (comités interministériels, consultations)</p> <p><b>SQP1-PT2 :</b> Bien que considérées comme une contrainte à priori, les courtes échéances imposées dans les processus de coordination interministérielle favorisent la prise de décision et la complétion de l'élaboration des politiques.</p> <p><b>SQP1-PT3 :</b> En raison de la multitude des enjeux, des priorités gouvernementales à respecter et de la visibilité politique conséquente, une logique politique, parfois assortie d'une logique financière, motive généralement l'élaboration de politiques interministérielles d'envergure.</p> <p><b>SQP1-PT4 :</b> Un style de décision autoritaire, donc concentrée, n'implique pas nécessairement un manque d'information aux participants. Les processus de coordination interministérielle procurent aux acteurs impliqués une quantité d'information suffisante et accessible.</p>

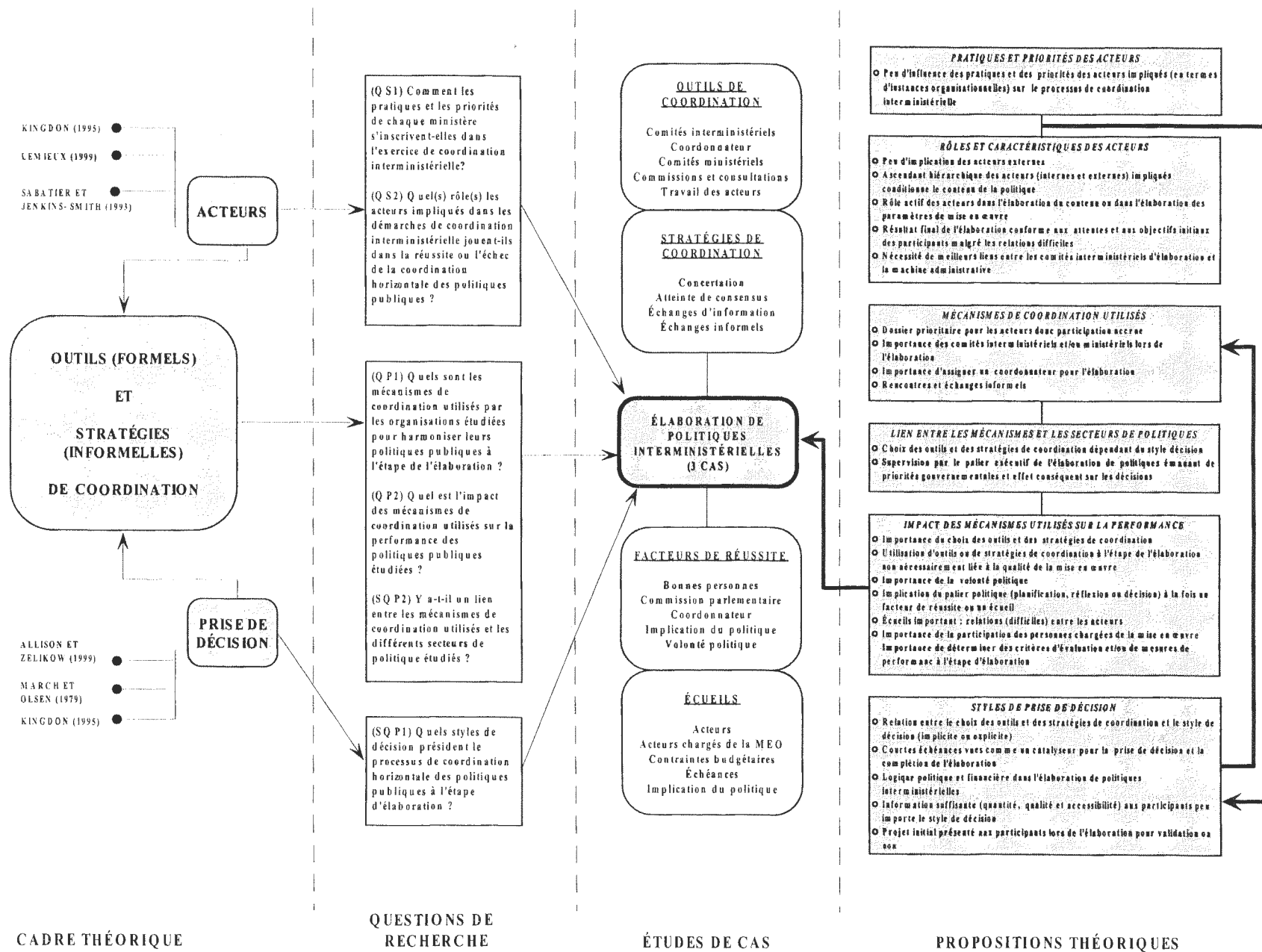
<p>QP 1 SQP 1 SQP 2 (suite)</p>				<p>SQP1-PT5 : À l'étape d'élaboration des politiques, les exercices de coordination interministérielle pure sont plutôt rares. Règle générale, un projet initial est présenté aux participants qui valident ou non les propositions et fournissent l'information relative à leurs champs d'expertise.</p> <p>SQP2-PT1 : Le choix des outils et des stratégies de coordination est dépendant du style décision qui préside lors de l'élaboration interministérielle. Plus le style de décision est autoritaire, plus les outils et stratégies de coordination sont informels.</p> <p>SQP2-PT2 : Certains secteurs de politique constituent des priorités gouvernementales reliées à l'agenda du moment. Lorsque c'est le cas, l'élaboration interministérielle des politiques sera pilotée ou supervisée par le palier exécutif, teintant ainsi les décisions prises à l'égard du contenu.</p>
<p>QP 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Attentes et objectifs rencontrés</u></li> <li>- <u>Éléments contribuant à la MEO efficace</u> : abolitions de programmes, coordination avec les réformes en cours, coordination avec d'autres politiques existantes</li> <li>- <u>Influence positive des mécanismes de coordination sur la qualité de la MEO</u></li> <li>- <u>Freins à la performance de la politique</u> : écart entre les coûts réels et les budgets alloués; structuration d'un nouveau ministère, centralisation des services, partie non opérante de la politique</li> <li>- <u>Politique non évaluée</u></li> <li>- <u>Élaboration d'indicateurs de performance prévu ultérieurement</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Attentes et objectifs non rencontrés ou rencontrés partiellement</u></li> <li>- <u>Élément contribuant à la MEO efficace</u> : coordination avec d'autres politiques ou lois existantes</li> <li>- <u>Influence minimale des mécanismes de coordination sur la qualité de la MEO</u></li> <li>- <u>Freins à la performance de la politique</u> : ratées relatives au produit final</li> <li>- <u>Politique non évaluée</u></li> <li>- <u>Élaboration d'indicateurs de performance prévue ultérieurement</u></li> <li>- <u>Facteurs de réussite</u> : commission parlementaire, coordonnateur</li> <li>- <u>Écueils</u> : relations entre les acteurs, taille des enjeux, implication du palier politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Attentes et objectifs des acteurs rencontrés ou rencontrés partiellement</u></li> <li>- <u>Élément contribuant à la MEO efficace</u> : coordination avec les réformes en cours</li> <li>- <u>Influence minimale des mécanismes de coordination sur la qualité de la MEO</u></li> <li>- <u>Freins à la performance de la politique</u> : dérapage quant à l'objectif initial d'une politique sur le développement local et régional</li> <li>- <u>Politique non évaluée</u></li> <li>- <u>Élaboration d'indicateurs de performance en cours</u></li> <li>- <u>Facteur de réussite</u> : volonté politique</li> <li>- <u>Écueils</u> : contraintes budgétaires, nombre d'acteurs impliqués, poids de certains acteurs, relations entre acteurs</li> </ul>	<p>QP2-PT1 : L'utilisation d'outils et de stratégies de coordination bien choisis est nécessaire pour l'élaboration de politiques interministérielles.</p> <p>QP2-PT2 : L'utilisation d'outils ou de stratégies de coordination à l'étape de l'élaboration n'est pas nécessairement liée à la qualité de la mise en œuvre de la politique. Cet énoncé peut s'expliquer par le peu de participation des personnes chargées de la mise en œuvre à l'étape d'élaboration.</p> <p>QP2-PT3 : Lors d'exercice de coordination interorganisationnelle, la volonté politique est un facteur principal de réussite en ce qu'elle catalyse l'action, impose des délais d'exécution qui accélèrent l'élaboration de politiques et permet d'obtenir les moyens (ressources) nécessaires pour la mise en œuvre.</p> <p>QP2-PT4 : L'implication du palier politique en termes de planification, de réflexion ou de décision est à la fois un facteur de réussite (permet d'accélérer le processus) et un écueil (met une distance entre les décisions et les préoccupations de mise en œuvre, élaboration en vase clos) dans l'élaboration de politique interministérielle.</p> <p>QP2-PT5 : Les relations (difficiles) entre les acteurs sont considérées comme un écueil important dans le processus de d'élaboration de politiques interministérielles.</p> <p>QP2-PT6 : L'élaboration de politiques interministérielles devrait prévoir la participation des personnes chargées de la mise en œuvre afin d'éviter le décalage entre les intentions, les moyens et les actions.</p>



<p>QP 2 (suite)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facteurs de réussite : choix des personnes, volonté politique, implication du palier politique, conjoncture économique et sociale, comité interministériel</li> <li>- <u>Écueils</u> : implication du palier politique, élaboration par l'exécutif, contraintes budgétaires, courtes échéances, peu d'implication des acteurs chargés de la MEO, relations entre acteurs impliqués</li> <li>- <u>Influence positive des mécanismes de coordination utilisés</u></li> </ul>			<p>QP2-PT7 : La détermination de critères d'évaluation et/ou de mesures de performance devrait être prévue à l'étape d'élaboration des politiques interministérielles afin de pouvoir mesurer la qualité de la mise en œuvre de la politique.</p>
<p>QS 1</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration menée par le Secrétariat du Comité des priorités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Embauche d'un coordonnateur neutre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration menée par le Secrétariat au développement des régions</li> </ul>	<p>QS1-PT1 : Étant donné la prise en charge de l'élaboration par une organisation donnée, les pratiques et les priorités des acteurs impliqués (en termes d'instances organisationnelles) n'ont pas d'influence sur le processus de coordination interministérielle.</p>
<p>QS 2</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acteurs <u>internes</u> impliqués</li> <li>- Rôle <u>important</u> des organismes centraux</li> <li>- <u>Recrutement des acteurs</u> par le Secrétariat du Comité des priorités</li> <li>- <u>Rôles joués</u> par les acteurs : maître d'œuvre (Secrétariat du Comité des priorités); aspects financiers (Finances et Trésor); exécution de l'élaboration; élaboration de la mise en œuvre</li> <li>- <u>Importance du statut hiérarchique</u></li> <li>- <u>Résistances internes</u></li> <li>- <u>Bonnes et mauvaises relations</u> entre les acteurs impliqués</li> <li>- <u>Adhésion aux principes élaborés</u></li> <li>- <u>Élaboration réussie</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acteurs <u>internes et externes</u></li> <li>- Rôle <u>minime</u> des organismes centraux</li> <li>- <u>Recrutement des acteurs</u> par le coordonnateur</li> <li>- <u>Rôles joués</u> par les acteurs : validation du contenu de l'élaboration; maître d'œuvre (MAPAQ et UPA)</li> <li>- <u>Importance du statut hiérarchique</u></li> <li>- <u>Relations difficiles</u></li> <li>- <u>Coalitions</u> entre ministères et entre ministères et groupes de pression</li> <li>- <u>Adhésion difficile</u> aux principes</li> <li>- <u>Réussite mitigée</u> de l'élaboration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acteurs <u>internes</u></li> <li>- Rôle important d'un organisme central</li> <li>- <u>Rôles joués par les acteurs</u> : validation du contenu de l'élaboration; maître d'œuvre (Secrétariat au développement des régions); aspects financiers (Finances)</li> <li>- <u>Résistances internes</u> de la part des ministères impliqués lors de l'élaboration</li> <li>- <u>Relations difficiles</u> entre acteurs</li> <li>- <u>Réussite difficile à juger</u> – politique trop jeune</li> </ul>	<p>QS2-PT1 : L'élaboration de politiques interministérielle d'envergure fait rarement appel à des acteurs externes.</p> <p>QS2-PT2 : L'ascendant hiérarchique des acteurs (internes et externes) impliqués dans un processus de coordination interministérielle conditionne le contenu de la politique.</p> <p>QS2-PT3 : Les acteurs impliqués dans l'élaboration de politiques interministérielles ont généralement un rôle actif dans l'élaboration du contenu ou dans l'élaboration des paramètres de mise en œuvre.</p> <p>QS2-PT4 : Bien que la qualité des relations entre les acteurs impliqués puisse être un écueil à surmonter lors de l'élaboration, le résultat final correspond généralement aux attentes et aux objectifs initiaux des participants.</p> <p>QS2-PT5 : De meilleurs liens entre les comités interministériels d'élaboration et la machine administrative amoindrieraient les résistances internes relatives au contenu de la politique qui surgissent en cours d'élaboration ou à la fin du processus.</p>



Figure 7 : Illustration graphique de la thèse



## CHAPITRE 8

### CONCLUSION, LIMITES ET PORTÉE DE LA RECHERCHE

Les propositions tirées de la recherche font ressortir l'élaboration des trois politiques comme une pratique « hors norme » par rapport à une vision plus classique du fonctionnement des comités interministériels. Par caractère hors norme nous entendons un processus d'élaboration où l'ascendant politique est marqué, où des instances centrales jouent le rôle inhabituel de maître-d'œuvre et où les acteurs participent activement à l'élaboration sans toutefois être entièrement impliqués dans la définition du contenu des politiques. Un lien est à faire avec le caractère anarchique qui préside souvent l'élaboration des politiques dans le secteur public (Kingdon, 1995) et dans lequel le gouvernement du Québec s'inscrit (Bernier, 1989), à savoir, un processus fortement circonscrit par les forces ambiantes et l'environnement du moment, la fenêtre d'opportunité, et non pas orchestré de façon rationnelle.

Ainsi, force est de constater qu'en matière d'élaboration des politiques, le leadership du palier exécutif demeure prépondérant. Malgré plusieurs exercices visant à comprendre la pratique de la gestion horizontale et à en tirer des enseignements généraux (Centre canadien de gestion, 2001), les formes que prend la coordination interorganisationnelle dépendent beaucoup du contexte (qui veut la politique), du niveau hiérarchique des acteurs impliqués et de leurs styles de décision. Ce résultat est conforme à ce d'autres auteurs ont observé, à savoir que le rôle et les pouvoirs des agences centrales n'ont pas nécessairement diminués sous l'influence du NMP qui promeut plus de pouvoir aux gestionnaires de la base et prescrit des modèles de gestion plus concrets.

Bien que la majorité des participants aux entrevues vantent les mérites du travail interorganisationnel et soulignent même la nécessité que le gouvernement s'engage entièrement dans la voie de l'horizontalité, ils sont toutefois hésitants lorsqu'il est question de l'impact de la coordination interministérielle sur la performance des politiques publiques. Le peu d'implication des acteurs chargés de la mise en œuvre à l'étape d'élaboration explique en

grande partie cette retenue. L'importance de travailler en concertation, de penser à l'élaboration des politiques en tant que résultat d'un effort conjoint et de permettre une synergie des idées et des capacités à une étape généralement réservée au palier exécutif n'est pas contestée. Par ailleurs, l'effet direct des arrangements latéraux est difficilement perçu par les acteurs. Pourtant, nous sommes d'avis que l'élaboration des trois politiques aurait non seulement été impossible par une seule organisation (élaboration en silo) mais aurait abouti à un produit peu intégré. Les bénéfices de la coordination interministérielle doivent être appréciés à long terme.

La réflexion peut également être portée un pas plus loin et questionner les types d'arrangements horizontaux qui seront privilégiés à l'avenir, particulièrement sur comment les Unités autonomes de services au Québec ou des structures semblables s'acquitteront de leur rôle de veille sur la gestion horizontale tout en intégrant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette dernière occupe une place centrale, de même que l'interrelation nécessaire avec la phase de décision, c'est-à-dire, avec la formulation des solutions. L'analyse des retombées de la séparation entre la formulation et la mise en œuvre doit comprendre une réflexion sur la formulation des politiques à long terme et, de ce fait, soulève l'inévitable question de la nécessaire rétroaction de la mise en œuvre sur la formulation. Les politiques publiques sont adaptées et transformées par le biais de la mise en œuvre, ce qui a une influence directe sur la reformulation des politiques ou sur la formulation de nouvelles idées en programmes. Enfin, d'une perspective interorganisationnelle, la mise en œuvre ne pose pas tant problème au strict plan de l'exécution mais bien plus en termes de coordination et de coopération pour la réaliser. En effet, de nombreux programmes ou politiques ne peuvent être mis en œuvre que par une seule instance. Plus souvent qu'autrement, plus d'un ministère sera concerné par l'adoption d'une politique particulière et la réussite ou l'échec de sa traduction en programme gouvernemental dépendra du type d'interdépendances développées par les acteurs en présence.

Les propositions de recherche retenues militent donc en faveur d'une coordination interministérielle accrue à l'étape d'élaboration des politiques publiques. D'une part, bien que

l'utilisation d'outils et de stratégies de coordination ne soit pas nécessairement liée à la qualité de la mise en œuvre, elle est néanmoins importante pour l'élaboration de politiques d'envergure, c'est-à-dire, celles qui « *intéressent de nombreux acteurs et dans lesquelles sont impliqués de nombreux ministères. Il s'agit de politiques horizontales dont aucun ministère ne peut prétendre, à lui seul, assurer la totalité de la conception, de la mise en œuvre et du suivi* » (OCDE, 1998, p. 3). Alors qu'il soit peu étonnant que la volonté politique ait été identifiée comme un facteur de réussite important, le fait que l'implication de ce palier dans la planification, la réflexion et la décision soit également considéré comme un écueil peut surprendre. On y voit une forme d'ingérence dans des fonctions généralement assumées par un palier administratif.

Un élément important relatif à la performance est l'inexistence de critères d'évaluation ou de mesures de performance établis lors de l'élaboration. Bien que les politiques étudiées soient toutes trois encore trop jeunes pour être évaluées, il convient de se demander comment la valeur de ces politiques, en termes de résultats et d'effets, pourra être appréciée sans une identification à priori de critères objectifs.

Le choix des outils et des stratégies de coordination est fortement conditionné par le style de décision en présence. Il appert que plus le style de décision est autoritaire, plus les mécanismes de coordination seront informels, souvent sous forme de négociations ou ententes parallèles, mais à l'intérieur de structures plus formelles mises sur pied (comité interministériels, consultations, commissions parlementaires, etc.). Ainsi, les structures formelles telles les comités interministériels sont importantes d'autant plus qu'elles semblent gagner du terrain, du moins au Québec, par rapport aux comités ministériels : « *...le Comité des priorités, depuis longtemps, n'existe plus que sur papier, ses réunions sont rarissimes tant il fait double emploi avec la flopée de comités interministériels – le véritable niveau de décision à Québec* » (Lessard, 2001). Le style de décision autoritaire n'implique donc pas nécessairement un manque d'information aux participants. En parallèle, une logique politique motive souvent l'élaboration des politiques interministérielles et semble nécessaire pour donner l'élan

premier, assurer la complétion de l'élaboration dans des délais raisonnables et garantir les fonds nécessaires à la mise en œuvre.

Enfin, outre le style de décision, les acteurs impliqués conditionnent également le processus de coordination. Les élaborations interministérielles font rarement appel à des acteurs externes. L'ascendant hiérarchique ou politique des acteurs concernés (autant les acteurs internes qu'externes) influence le contenu des politiques. Enfin, la qualité des relations entre les acteurs est importante de même que les liens entretenus entre les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques et ceux chargés de leur mise en œuvre.

Ce bref retour sur les propositions soumises au chapitre précédent permet de discuter de la portée et des limites de la recherche. L'objectif initial poursuivi dans cette thèse était de mieux comprendre la coordination en se centrant sur une phase négligée du processus de production des politiques publiques, soit l'élaboration. L'identification des mécanismes et de leur impact sur la performance, des styles de décision ainsi que des caractéristiques des acteurs a permis de remplir un vide dans la littérature sur le sujet en rendant accessibles des résultats empiriques sur la question de la coordination interministérielle.

Aussi, les résultats obtenus informent sur la mécanique même de la coordination en permettant, d'une part, de découvrir les effets des mécanismes de coordination utilisés et, d'autre part, de mieux comprendre comment ils influencent le processus d'élaboration dans son ensemble et la performance ultérieure des politiques en particulier. L'identification des facteurs qui contribuent à la performance fait en sorte qu'un tableau complet de l'interrelation entre des secteurs de politiques, les outils et stratégies de coordination utilisés, les caractéristiques des acteurs impliqués et leurs styles de décision peut être brossé et nourrir le corpus théorique existant.

Contrairement aux études théoriques sur le sujet, cette recherche a le grand mérite d'être ancrée dans la pratique. Tel que mentionné dans les premiers chapitres, peu de recherches sur la coordination interministérielle s'intéressent aux politiques publiques en tant que telles

et encore moins sur cette étape capitale qu'est la formulation. L'examen de trois politiques d'envergure du gouvernement du Québec contribue non seulement à enrichir le bagage théorique en analyse des politiques mais fournit également des pistes intéressantes pour la pratique de la gestion horizontale. Les propositions de recherche présentées au chapitre 7 sont également d'utilité pour les acteurs impliqués dans des exercices de coordination interministérielle en ce qu'elles les informent sur les facteurs qui facilitent ou nuisent au processus. Elles démystifient également le processus même de l'élaboration interministérielle qui peut apparaître complexe ou peu utile (étant donné la réputation qu'ont les comités interministériels ou les structures latérales semblables). Rappelons enfin que la majorité des acteurs impliqués ont été satisfaits de leur participation et des résultats obtenus, bien que dans certains cas, l'expérience en temps réel pouvait être éprouvante (délais, pressions politiques, tensions entre acteurs, etc.).

Nonobstant ces apports théoriques et pratiques, cette thèse comporte quelques limites, notamment en ce qui concerne l'effet de la coordination interministérielle sur la performance. Pour les raisons mentionnées plus haut, il a été impossible de mesurer plus en profondeur l'impact des mécanismes de coordination sur la performance. De façon globale, la recherche donne une bonne idée des bénéfices attribuables à ces mécanismes pour la mise en œuvre. Par ailleurs, l'effet direct ne peut être établi, sauf peut-être dans le cas de la Politique familiale du Québec où l'on s'est doté de comités interministériels de mise en œuvre. Une recherche future pourrait utiliser les évaluations ultérieures des politiques étudiées et mettre en relation le mode d'élaboration et les résultats. Comme mentionné plus tôt, les politiques choisies sont encore jeunes et doivent être confrontées à la pratique pour être pleinement appréciées. De façon générale, il reste beaucoup à faire en regard des mesures de performance relativement à l'élaboration des politiques publiques.

Dans cette veine, les propositions retenues offrent quelques suggestions de recherche éventuelles, notamment une investigation plus en profondeur des styles de décision qui président les processus de coordination interministérielle et les mécanismes adoptés qui en découlent.

La place des outils et stratégies informels dans les structures formelles pourrait tout autant faire l'objet de prochaines études, c'est-à-dire, mieux comprendre la prépondérance de ces mécanismes dans les structures formelles mises sur pied. En parallèle, la place des comités interministériels en tant que réel lieu de décision par rapport aux comités ministériels est également un thème intéressant. Il s'agirait d'investiguer le pouvoir que détiennent ces comités et comment ils influencent non seulement le contenu des politiques publiques mais l'orientation générale de l'agenda politique.

Enfin, une autre avenue serait de comparer l'élaboration de deux politiques interministérielles, une où les acteurs chargés de la mise en œuvre auraient été impliqués et une où ils auraient été absents, dans le but de connaître l'effet de leur implication sur la performance ultérieure de la politique. Une telle étude nourrirait à la fois la recherche sur la mise en œuvre et celle sur les effets de la tendance à séparer la mise en œuvre de la formulation (nouvelles méthodes de gestion), en plus de voir les retombées conséquentes des deux types d'élaboration sur la machine administrative en elle-même.

En conclusion, nous sommes d'avis que les buts fixés au départ de la recherche ont été rencontrés. L'impact de la coordination interministérielle sur l'élaboration des politiques publiques a pu être exploré. De nombreux facteurs de performance ressortent de la présente étude, notamment, le choix des personnes désignées pour participer à l'élaboration, la volonté politique derrière le projet, l'implication de hauts fonctionnaires ou du palier politique, les outils et les stratégies de coordination utilisés (les comités interministériels, les comités ministériels, les commissions parlementaires et les consultations ad hoc et l'assignation d'une personne à la coordination des activités entourant l'élaboration) et les styles de décision qui conditionnent le processus. Ces facteurs contribuent à mieux comprendre ce qu'est la coordination interministérielle, quelles sont les influences qui entrent en jeu et quels sont les bénéfices à en retirer pour le processus de production des politiques.

La recherche comble le vide théorique qu'elle avait identifié au départ, à savoir le peu d'intérêt des études sur les relations interorganisationnelles porté sur l'élaboration des politiques. Cette thèse a démontré que la coordination des politiques publiques à l'étape d'élaboration est une variable importante à considérer pour mieux expliquer la performance des politiques. La recherche a conduit à élaborer des propositions relativement aux mécanismes de coordination utilisés, à leur impact sur la performance des politiques, aux styles de décisions privilégiés, aux liens entre les mécanismes de coordination choisis et les secteurs de politique, à l'influence des pratiques et des priorités des organisations impliquées ainsi qu'aux rôles des acteurs participants.



## Appendice 1

### GUIDES D'ENTREVUE

*Guide d'entrevue détaillé*

*Guide d'entrevue utilisé*

## **GUIDE D'ENTREVUE DÉTAILLÉ**

### **QUESTION D'INTRODUCTION**

On m'a suggéré de vous rencontrer parce que vous avez participé à l'élaboration de la politique \_\_\_\_\_. Brièvement, pouvez-vous m'expliquer quelles sont les dispositions générales, les points essentiels et les raisons les plus importantes qui ont mené à formuler la politique \_\_\_\_\_ ?

### **QUESTIONS D'ENTREVUE**

#### **1. ACTEURS IMPLIQUÉS**

- 1.1 De façon générale, comment s'effectue l'élaboration de politiques dans votre organisation ?
  - Quel est le point de départ (parti, ministre, fonctionnaires, etc.) ?
  - Quelles sont les étapes d'élaboration des politiques (qui est consulté) ?
  - Quelles sont les principales personnes impliquées et pourquoi ?
  - Quelles sont les règles et les façons de faire mises de l'avant ?
- 1.2 Comment s'est déroulé le processus d'élaboration de la politique \_\_\_\_\_ ?  
En d'autres termes,
  - Quelle est la source de la politique (politique, fonctionnaires, etc.) ?
  - La politique est-elle née d'une crise ou d'une analyse de la situation ?
  - Quel était le rôle de votre organisation dans le processus d'élaboration de la politique (considérez-vous votre organisation comme instigatrice de l'élaboration) ?
  - Y'avait-il des résistances internes (coordination intraministérielle) ?
  - Combien de temps a duré cette étape ?
  - Quels sont les acteurs internes et externes qui y ont participé ?
  - Comment ces acteurs se sont-ils joints au processus ?
  - Pourquoi ces acteurs ont-ils accepté d'y participer ?
  - Quel rôle les organismes centraux ont-ils joués (Min. Conseil exécutif, Trésor) ?
  - Qualifieriez-vous l'exercice de réussite ou d'échec ?
- 1.3 Comment les caractéristiques et le rôle des personnes impliquées ont influencé le processus d'élaboration de la politique (position hiérarchique, influence relative, etc.) ?
- 1.4 Comment qualifieriez-vous les relations entre les acteurs impliqués lors des diverses rencontres d'élaboration de la politique (harmonie, conflit, compétition, collaboration, indifférence, obligation, etc.) ?

- 1.5 Les objectifs poursuivis par votre organisation étaient-ils similaires ou différents de ceux d'autres acteurs présents ? À votre avis, quels acteurs avaient des objectifs similaires (regroupement, coalition) ?

## **2. PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION PRIVILÉGIÉS**

- 2.1 Quelles sont les grandes étapes entourant les décisions prises à l'égard du contenu de la politique dans le processus d'élaboration ?
- 2.2 Quelles étaient les échéances et comment ont-elles influencé l'élaboration de la politique (« timing » vs durée) ?
- 2.3 Quelle logique (ou point de vue, rationnel) a motivé l'élaboration de la politique (logique financière, technocratique, politique) ?
- 2.4 Comment qualifieriez-vous le style de décision entourant l'élaboration de la politique (autoritaire, consensuel, rationnel (calcul des avantages et désavantages), réglementé (règles, routines), négocié, etc.) ?
- 2.5 Comment évaluez-vous l'information que vous déteniez par rapport aux autres acteurs impliqués dans le processus d'élaboration de la politique (en contrôle ou non du contenu) ? Y-a-t-il eu échange d'informations pendant et après l'exercice de coordination ?
- 2.6 Au départ, aviez-vous un projet suffisamment clair (pour persuader les autres acteurs) ou plutôt des préoccupations générales qui ont graduellement conduit à l'élaboration ?

## **3. OUTILS ET STRATÉGIES DE COORDINATION UTILISÉS**

- 3.1 Quelle(s) stratégie(s) ou outil(s) spécifiques ont été utilisés pour mener à bien l'élaboration de la politique ? Sont-ils de nature formelle ou informelle ?
- 3.2 Comment les acteurs ont-ils coordonné les différents enjeux lors de l'élaboration de la politique (type hiérarchique, type marché, réseaux) ?
- 3.3 À votre avis, vaut-il mieux qu'un acteur (en l'occurrence, un ministère) détienne le leadership de l'élaboration d'une politique ou plutôt que tous soient sur un pied d'égalité ?
- 3.4 Si l'exercice était à refaire, sur quels moyens insisteriez-vous pour réaliser l'élaboration de la politique ? Que feriez-vous différemment ? Quel serait le processus idéal ?

#### 4. FACTEURS DE RÉUSSITE OU ÉCUEILS

- 4.1 Quels sont les principaux facteurs qui ont contribué à la réussite du processus d'élaboration de la politique?
- 4.2 Quels sont les principaux facteurs qui ont freiné (ou nuit complètement) le processus d'élaboration de la politique ?
- 4.3 Parmi ces facteurs, quels sont ceux qui ont contribué particulièrement à la performance de la politique une fois mise en œuvre (ex. : comités interministériels vs comités ministériels) ?
- 4.4 Comment les règles et les façons de faire de votre organisation ont-elles influencé la coordination des enjeux lors de l'élaboration de la politique ? Était-ce un dossier prioritaire ?
- 4.5 Inversement, comment les mécanismes de coordination ont-ils influencé (nuit ou facilité) l'élaboration de la politique ?

#### 5. IMPACT DU PROCESSUS DE COORDINATION SUR LA PERFORMANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

**La performance des politiques se mesure généralement par l'atteinte d'objectifs concrets fixés dans la politique (analyse coûts-bénéfices ou coûts-efficience). Dans le cadre de cette thèse, bien que l'atteinte des objectifs sera également considérée, les mesures de performance d'une politique devront aussi refléter la satisfaction des attentes des divers acteurs impliqués.**

- 5.1 À votre avis, l'implication des divers acteurs à l'étape d'élaboration ainsi que les mécanismes utilisés pour assurer la coordination des divers enjeux ont-ils contribué à améliorer la performance de la politique lors de sa mise en œuvre ? Comment ?
- 5.2 Les attentes des divers acteurs impliqués ont-elles été rencontrées ?
- 5.3 Quels moyens ou ententes ont été prévus ou élaborés par les acteurs impliqués dans l'élaboration de la politique pour s'assurer d'une mise en œuvre performante ?
- 5.4 Des indicateurs de performance communs ont-ils été prévus lors de l'élaboration de la politique ? Si oui, à quel stade ? Ont-ils été modifiés en cours de route ?
- 5.5 À votre avis, à quel niveau se situent les principaux freins à la performance de la politique (intraministériel, interministériel, individuel, etc.) ?

- 5.6 A-t-on prévu les critères d'évaluation de la politique lors de son élaboration ?
- 5.7 La politique a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?
- 5.8 Maintenant que la politique est mise en œuvre, était-ce nécessaire de développer des mécanismes pour coordonner les divers enjeux présents lors de son élaboration ou est-ce que la coordination a plutôt compliqué la mise en œuvre ?
- 5.9 Selon vous, le processus de coordination a influencé positivement la qualité de la mise en œuvre de la politique
- 1- Entièrement d'accord
  - 2- D'accord
  - 3- En désaccord
  - 4- Entièrement en désaccord
  - 5- Ne sais pas

## QUESTIONS DE CONCLUSION

- i. Pouvez-vous me donner une idée de votre cheminement de carrière ?
  - En quelle année êtes-vous entré dans la fonction publique ?
  - Quelles fonctions avez-vous occupées ?
  - Dans quels ministères avez-vous œuvré ?
  - À l'élaboration de quelles politiques avez-vous participé ?
- ii. Y-a-t-il d'autres questions que j'aurais dû vous poser ?
- iii. Y-a-t-il d'autres personnes que je devrais rencontrer ?
- iv. Avez-vous des documents concernant la politique qui me seraient utiles ?
- v. En cas de besoin, puis-je vous rappeler pour des informations supplémentaires ?

Je vous remercie pour le temps que vous m'avez accordé. Je demeure disponible pour vous faire part des développements de la recherche.

## **GUIDE D'ENTREVUE UTILISÉ**

### **Question d'introduction**

On m'a suggéré de vous rencontrer parce que vous avez participé à l'élaboration de la politique X. Avant de discuter de cette politique, pouvez-vous m'expliquer comment s'effectue l'élaboration de politiques dans votre organisation ?

- ☐ Point de départ (programme du parti, ministre, fonctionnaires, etc. )
- ☐ Étapes d'élaboration des politiques (qui est consulté?)
- ☐ Principales personnes impliquées et pourquoi
- ☐ Règles et façons de faire mises de l'avant

## **ACTEURS IMPLIQUÉS ET PROCESSUS DE DÉCISION**

1.2 à 2.6, 4.4

En ce qui a trait à la politique X, comment s'est déroulée l'élaboration (du début à la fin) ?

- ☐ Politique née d'une crise ou d'une analyse de la situation
- ☐ Source de la politique (politique, fonctionnaires, etc.)
- ☐ Rôle de l'organisation dans le processus d'élaboration (instigatrice?)
- ☐ Résistances internes
- ☐ Influence des règles et des façons de faire sur l'élaboration de la politique
- ☐ Dossier prioritaire ?
- ☐ Acteurs internes et externes
- ☐ Façon dont les acteurs se sont joints au processus
- ☐ Raisons de participation des acteurs
- ☐ Rôle des organismes centraux (Min. Conseil exécutif, Trésor)
- ☐ Influence des acteurs (position hiérarchique, influence relative, etc.)
- ☐ Relations entre les acteurs
- ☐ Similarité des objectifs poursuivis – regroupements, coalitions ?
- ☐ Logique qui a motivé l'élaboration
- ☐ Grandes étapes entourant les décisions prises à l'égard du contenu de la politique
- ☐ Influence des échéances sur l'élaboration de la politique (« timing » vs durée)
- ☐ Style de décision (autoritaire, consensuel, rationnel, réglementé (, négocié, etc.)

- ☐ Projet clair au départ ou préoccupations générales qui ont conduit à l'élaboration
- ☐ Information détenue (en contrôle ou non du contenu / pré et post échange d'informations ?)
- ☐ Durée
- ☐ Exercice = réussite ou échec ?

### STRATÉGIES DE COORDINATION ET FACTEURS DE RÉUSSITE OU ÉCUEILS

3.1 à 3.3, 4.1 à 4.3, 4.5

Quelle(s) stratégie(s) ou outil(s) spécifiques ont été utilisés pour mener à bien l'élaboration de la politique X ?

- ☐ Stratégies et outils de coordination
- ☐ Coordination des enjeux par les acteurs (hiérarchie, marché, réseaux)
- ☐ Leadership d'un acteur ou égalité entre tous – ce qui est mieux ?
- ☐ Principaux facteurs de réussite
- ☐ Principaux écueils
- ☐ Influence des mécanismes de coordination (nuit ou facilité) sur l'élaboration

### PERFORMANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

5.1 à 5.9, 3.4

À votre avis, les mécanismes utilisés pour assurer la coordination des divers enjeux (des acteurs) ont-ils contribué à améliorer la performance de la politique X lors de sa mise en œuvre ? Comment ?

- ☐ Attentes des divers acteurs impliqués – rencontrées ou pas
- ☐ Facteurs qui ont contribué particulièrement à la performance de la politique mise en œuvre
- ☐ Moyens ou ententes prévus ou élaborés pour s'assurer d'une mise en œuvre performante
- ☐ Indicateurs de performance communs prévus? À quel stade ? Modifiés en cours de route ?
- ☐ Critères d'évaluation prévus ou pas à élaboration
- ☐ Évaluation de la politique faite ou pas
- ☐ Niveau où se situent les principaux freins à la performance de la politique (intraministériel, interministériel, individuel, etc.)

- ☐ Nécessité de développer des mécanismes de coordination des divers enjeux présents à l'élaboration (ou est-ce que la coordination a plutôt compliqué la mise en œuvre ?)

(5.9) Selon vous, le processus de coordination a influencé positivement la qualité de la mise en œuvre de la politique X :

- 1- Entièrement d'accord
- 2- D'accord
- 3- En désaccord
- 4- Entièrement en désaccord
- 5- Ne sais pas

(3.4) Si l'exercice était à refaire, sur quels moyens insisteriez-vous pour réaliser l'élaboration de la politique X ? Que feriez-vous différemment ? Quel serait le processus idéal ?

Questions de conclusion
-------------------------

i. Pouvez-vous me donner une idée de votre cheminement de carrière ?

- En quelle année êtes-vous entré dans la fonction publique ?
- Quelles fonctions avez-vous occupées ?
- Dans quels ministères avez-vous œuvré ?
- À l'élaboration de quelles politiques avez-vous participé ?

ii. Y-a-t-il d'autres questions que j'aurais dû vous poser ?

iii. Y-a-t-il d'autres personnes que je devrais rencontrer ?

iv. Avez-vous des documents concernant la politique X qui me seraient utiles ?

v. En cas de besoin, puis-je vous rappeler pour des informations supplémentaires ?

Je vous remercie pour le temps que vous m'avez accordé. Je demeure disponible pour vous faire part des développements de la recherche (laisser carte d'affaire).



**Appendice 2**

**SOURCES DE DONNÉES SECONDAIRES**

## DOCUMENTS CONSULTÉS

**POLITIQUE FAMILIALE DU QUÉBEC**

- Livre blanc : *Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au cœur de nos choix*, Gouvernement du Québec, 1997.
- Portrait des services offerts aux familles dans le cadre des récentes dispositions : *La politique familiale : Un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, Gouvernement du Québec, 1999.
- Plans d'action en matière de politique familiale *Familles en tête* : 1989-1991, 1992-1994, 1995-1997.
- *Notes pour une allocution de la ministre de l'éducation et de la famille Madame Pauline Marois à l'occasion de la présentation des nouvelles dispositions de la politique familiale*, 23 janvier 1997.
- Communiqués de presse du Sommet sur l'Économie et l'Emploi, octobre 1996.
- Coupures de presse 1996-2000.
- *Bilan de mise en œuvre des dispositions du Livre blanc la politique familiale*, mars 1999.

**LOI 23**

- Rapport final du groupe de travail sur la protection du territoire agricole et le développement rural (Rapport Ouimet): *La protection du territoire agricole et le développement rural*, septembre 1993.
- Loi : *Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, projet de loi no. 23, 1996.
- Coupures de presse 1996-2000.
- Journal des débats : *Adoption du principe concernant le Projet de loi no 23*, 4 juin 1996.
- Mandat du coordonnateur

- Ordres du jour des rencontres
- Comptes-rendus des séances de travail
- Liste des mémoires soumis sur l'avant-projet de loi
- Mémoire au Conseil des ministres sur le projet de loi – partie accessible au public : *Projet de loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et visant à assurer la protection et le développement durable des activités agricoles en zone agricole*, 13 juin 1995.
- Mémoire au Conseil des ministres sur le projet de loi – partie accessible au public : *Projet de loi visant à assurer la protection du territoire et des activités agricoles en zone agricole dans une perspective de développement durable*, 3 avril 1996.
- *Le droit de produire*, document préparé par l'Union des municipalités régionales de comté et municipalités locales du Québec, 90 pages.
- Orientations gouvernementales : *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement : La protection du territoire et des activités agricoles*, 1997.
- Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation : *Rapport final sur les consultations particulières sur la proposition de principes généraux relatifs à la gestion des odeurs, du bruit et des poussières en milieu agricole dans le cadre de la Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles*, 8 mai 1997.
- *Impacts pour le monde agricole et municipal de la loi relative à la protection et au développement des activités agricoles*, Direction de l'Environnement et du Développement durable, Ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, juillet 1997.
- *Commentaires du Barreau du Québec en regard du projet de loi 23*, juin 1996.
- Communiqué de presse de la signature d'une entente entre ministres sur la Loi 23 : *La cohabitation et le développement durable au cœur des engagements du gouvernement*, 5 juin 1997.

**POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL**

- Politique : *Politique de soutien au développement local et régional*, Secrétariat au développement des Régions, Gouvernement du Québec, 1997, 50 pages.
- Politique : *Guide d'implantation des Centres locaux de développement*, Secrétariat au développement des Régions, Gouvernement du Québec, 1997, 16 pages.
- Loi : Loi créant le ministère des régions : Assemblée nationale du Québec (1997). *Loi sur le ministère des Régions*, Projet de Loi 171, 19 décembre 1997.
- Mémoire au Conseil des ministres sur le projet de loi – partie accessible au public : *La régionalisation administrative des services gouvernementaux*.
- Cadre de référence : Cadre de référence sur la déconcentration, la régionalisation et la décentralisation : Rapport du Groupe de travail ministériel, 11 décembre 1996.
- Coupures de presse 1996-1999.

### **Appendice 3**

#### **LETTRES ENVOYÉES POUR LA CONSTRUCTION DE L'ÉCHANTILLON**

*Lettre 1 - Lettre envoyée aux sous-ministres en titre et sous-ministres adjoints  
pour la construction initiale de l'échantillon*

*Lettre 2 - Lettre envoyée aux répondants préalablement à un entretien*

# LETTRE 1

## LETTRE ENVOYÉE AUX SOUS-MINISTRES EN TITRE ET SOUS-MINISTRES ADJOINTS POUR LA CONSTRUCTION INITIALE DE L'ÉCHANTILLON

Montréal, le (date)1999

(Noms et adresse du destinataire)

Monsieur / Madame \_\_\_\_\_

La présente vise à solliciter une rencontre dans le cadre de ma thèse de doctorat effectuée à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). Spécialisée dans le champs de l'*Analyse et management des politiques publiques*, je m'intéresse à la coordination horizontale des politiques publiques, principalement à l'étape de l'élaboration.

Une des politiques analysées dans ma thèse relève de votre ministère, soit la politique \_\_\_\_\_. L'élaboration de cette politique a impliqué plus d'un ministère et s'inscrit directement dans le thème général de recherche, à savoir une exploration empirique des effets de la coordination des politiques publiques à l'étape d'élaboration sur la performance ultérieure de celles-ci. Par le biais d'entrevues réalisées avec les personnes qui ont directement (et indirectement) participé au processus d'élaboration de cette politique, l'objectif poursuivi est de mieux comprendre comment la coordination des politiques se traduit dans la réalité des gouvernements, quels mécanismes peuvent être associés à des secteurs de politique particuliers et quels impacts auront ces arrangements sur la performance des politiques visées.

Notre rencontre aurait pour buts de discuter de la politique \_\_\_\_\_, de cibler les personnes les plus pertinentes à rencontrer dans votre ministère et d'obtenir votre autorisation pour les interviewer. Consciente que votre temps est précieux, je garantis une rencontre brève et efficace, selon vos disponibilités. Je communiquerai avec votre bureau dans les prochains jours pour établir un rendez-vous avec vous ou avec les personnes que vous suggérerez. De façon à préserver votre vie privée, soyez assuré que l'anonymat et la confidentialité seront garanties lors du traitement de l'information.

Dans l'attente d'une réponse positive à ma requête, je prie d'agréer, monsieur, madame \_\_\_\_\_ l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Nathalie Burlone  
Candidate au doctorat  
École nationale d'administration publique  
(514) ...-....

Luc Bernier  
Professeur et Directeur de thèse  
École nationale d'administration publique  
(514) ...-....

**LETTRE 2**  
**LETTRE ENVOYÉE AUX RÉPONDANTS**  
**PRÉALABLEMENT À UN ENTRETIEN**

Montréal, le (date) 1999

(Noms et adresse du destinataire)

Monsieur, Madame

Suite à notre conversation téléphonique en date d'aujourd'hui, la présente vise à vous donner plus d'informations sur l'objet de ma thèse de doctorat effectuée à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). Spécialisée dans le champs de l'*Analyse et management des politiques publiques*, je m'intéresse à la coordination horizontale des politiques publiques, principalement à l'étape de l'élaboration.

Une des politiques analysées dans ma thèse concerne la politique \_\_\_\_\_. L'élaboration de celle-ci a impliqué plus d'un ministère et s'inscrit directement dans le thème général de recherche, à savoir, une exploration empirique des effets de la coordination des politiques publiques à l'étape d'élaboration sur la performance ultérieure de celles-ci. Par le biais d'entrevues réalisées avec les personnes qui ont directement (et indirectement) participé au processus d'élaboration de cette politique, l'objectif poursuivi est de mieux comprendre comment la coordination des politiques se traduit dans la réalité des gouvernements, quels mécanismes peuvent être associés à des secteurs de politique particuliers et quels impacts auront ces arrangements sur la performance des politiques visées.

Notre rencontre aurait pour but de discuter de la politique \_\_\_\_\_ en abordant cinq thèmes : les acteurs impliqués, les processus de prise de décision privilégiés, les outils de coordination utilisés, les facteurs de réussite ou écueils et l'impact du processus de coordination sur la performance de la politiques étudiée. Soyez assuré que l'anonymat et la confidentialité seront garantis lors du traitement de l'information.

Dans l'attente de vous rencontrer le (date), je vous prie d'agréer, monsieur, madame \_\_\_\_\_, l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Nathalie Burlone  
 Candidate au doctorat  
 École nationale d'administration publique

## Appendice 4

### CODIFICATION DES DONNÉES (ATLAS/ti)

*Indicateurs des données*  
*Description des codes assignés*  
*Catégories et sous-catégories (familles de codes)*





<p>PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE EXAMINÉE (suite)</p>	<p>ÉLAB-NOUVEAUTÉ-ACTEXTERNES ÉLAB-NOUVEAUTÉ-COMITÉ MINISTÉRIEL ÉLAB-NOUVEAUTÉ-COORD EXTERNE ÉLAB-NOUVEAUTÉ-COORD MINISTRES ÉLAB-NOUVEAUTÉ-HAUT VERS BAS ÉLAB-NOUVEAUTÉ-MINFINANCES ÉLAB-NOUVEAUTÉ-NVELLE FAÇON DE PENSER ÉLAB-NOUVEAUTÉ-PM ÉLAB-NOUVEAUTÉ-TOUS LES MINISTÈRES</p> <p>ÉLAB-IDÉAL-ACTEURS ÉLAB-IDÉAL-ADM/POL-RESPECT ÉLAB-IDÉAL-ANNONCE ÉLAB-IDÉAL-CONCERTATION/CONSULTATION ÉLAB-IDÉAL-CRITÈRES ÉVAL ÉLAB-IDÉAL-DÉCISION POLITIQUE ÉLAB-IDÉAL-DÉPEND DU PROJET ÉLAB-IDÉAL-ÉCHÉANCES ÉLAB-IDÉAL-ÉLARGIR CONTENU ÉLAB-IDÉAL-LOIN DU POLITIQUE ÉLAB-IDÉAL-MANDAT MINISTÈRES/COORDONNATEUR ÉLAB-IDÉAL-OBJ COMMUNS ÉLAB-IDÉAL-PAREIL ÉLAB-IDÉAL-PLUS DE RESSOURCES/INTERNE ÉLAB-IDÉAL-PRÉPARATION ÉLAB ÉLAB-IDÉAL-PRÉVOIR MEO ÉLAB-IDÉAL-RÉDACT POLITIQUE ÉLAB-IDÉAL-SOUS-MINISTRES</p> <p>ÉLAB-MODÈLE-OUI ÉLAB-MODÈLE-NON</p> <p>ÉLAB-POL-INTERMINISTÉRIEL-OUI ÉLAB-POL-INTERMINISTÉRIEL-NON</p> <p>ÉLAB-ABOLITION PROGR-OUI ÉLAB-ABOLITION PROGR-NON</p> <p>ÉLAB-COORD AUTRES POL-OUI ÉLAB-COORD AUTRES RÉFORMES-OUI</p> <p>ÉLAB-CONTEXTE-RESTRICT BUDGET</p>	<p>2.6</p> <p>3.4</p> <p>3.4</p>
<p>ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LA POLITIQUE EXAMINÉE</p>	<p>ACT-INTERNES ACT-EXTERNES</p> <p>ACT-RECRUT-COORDONNATEUR ACT-RECRUT-EUX-MÊMES ACT-RECRUT-OBLIGATOIRE ACT-RECRUT-ORG CENTRAUX</p> <p>ACT-PARTICIP-FAVORABLE ACT-PARTICIP-SATISFAISANTE-OUI ACT-PARTICIP-SATISFAISANTE-NON</p> <p>ACT-ORG CENTRAUX-RÔLE-BUDGETS ACT-ORG CENTRAUX-RÔLE-INITIATEUR DU PROJET ACT-ORG CENTRAUX-RÔLE-PARTICIPANT ACT-ORG CENTRAUX-RÔLE-PAS CLAIR</p>	<p>1.2</p> <p>1.2</p> <p>1.2</p> <p>1.2</p>



PROCESSUS DE DÉCISION PRIVILÉGIÉS (suite)	DÉCISION-PERDANTS	2.4
	DÉC-RAPIDE	2.4
	DÉC-INFORM-DISPONIBLE-OUI DÉC-INFORM-DISPONIBLE-NON DÉC-INFORM-SIMPLE DÉC-INFORM-COMPLEXE	2.5
	DÉC-PROJETINITIAL-OUI DÉC-PROJETINITIAL-NON	2.6
OUTILS ET STRATÉGIES DE COORDINATION UTILISÉS	COORD-OUTILS-ARGUMENTATION COORD-OUTILS-BUDGÉTISATION COORD-OUTILS-COMITÉS INTERMINIST. COORD-OUTILS-COMITÉS MINISTÉRIELS COORD-OUTILS-COMMISSIONS/CONSULTATIONS COORD-OUTILS-COORDONNATEUR COORD-OUTILS-DÉTAILS MEO COORD-OUTILS-ENTENTE FORMELLE COORD-OUTILS-LIEN AVEC POL COORD-OUTILS-ORG CENTRAUX COORD-OUTILS-RÉVISION POLACT COORD-OUTILS-TRAVAIL ACTEURS COORD-OUTILS UTILISÉS-NON	3.1-3.2
	COORD-STRATÉGIES-CONCERTATION COORD-STRATÉGIES-CONSENSUS COORD-STRATÉGIES-EXÉCUTIF-INFLUENCE COORD-STRATÉGIES-ÉCHANGE D'INFORMATION COORD-STRATÉGIES-ÉCHANGES INFORMELS COORD-STRATÉGIES-IMPÉRATIF SPOL COORD-STRATÉGIES-RAPPORTS AUPOLITIQUE COORD-STRATÉGIES-RAPPORTS AUX COMMETTANTS  COORD-NATURE-FORMEL COORD-NATURE-INFORMEL	3.1-3.2       3.1

FACTEURS DE RÉUSSITE OU ÉCUEILS	<p>           FACT-RÉUSSITE-ACCÈSINFORMATION            FACT-RÉUSSITE-ACTMEO            FACT-RÉUSSITE-ADHÉSIONACT            FACT-RÉUSSITE-ANNONCE            FACT-RÉUSSITE-BONNESPERSONNES            FACT-RÉUSSITE-BUDGETS            FACT-RÉUSSITE-CLARTÉDELAPOLITIQUE            FACT-RÉUSSITE-COMITÉINTERMINISTÉRIEL            FACT-RÉUSSITE-COMMISSIONPARLEMENTAIRE            FACT-RÉUSSITE-CONJONCTURE            FACT-RÉUSSITE-CONNAISSANCEDESACTEURS            FACT-RÉUSSITE-CONTENUPOL            FACT-RÉUSSITE-CONTINUITÉPENSÉE            FACT-RÉUSSITE-COORDONNATEUR            FACT-RÉUSSITE-CRÉATIONMINISTÈRE            FACT-RÉUSSITE-ÉCHÉANCESCOURTES            FACT-RÉUSSITE-ÉCHÉANCESRAISONNABLES            FACT-RÉUSSITE-IMPLICATIONACTERRAIN            FACT-RÉUSSITE-LIVREBLANC            FACT-RÉUSSITE-MANDATCLAIR            FACT-RÉUSSITE-MANIFESTATION/ACTEXTERNES            FACT-RÉUSSITE-PARTICIPCONSTANTE            FACT-RÉUSSITE-PLANIFPOL            FACT-RÉUSSITE-POLITIQUE            FACT-RÉUSSITE-POLITIQUELARGE            FACT-RÉUSSITE-RELFÉD/PROV            FACT-RÉUSSITE-RÉDACTPOLITIQUE            FACT-RÉUSSITE-TRANSPARENCE            FACT-RÉUSSITE-TRAVAILPARALLÈLE            FACT-RÉUSSITE-TRAVDES FONCTIONNAIRES            FACT-RÉUSSITE-VISIONHORIZONTALE/ACT            FACT-RÉUSSITE-VOLONTÉADMIN            FACT-RÉUSSITE-VOLONTÉPOLITIQUE         </p> <p>           FACT-ÉCHEC-ACTEURS            FACT-ÉCHEC-ACTMEO            FACT-ÉCHEC-ANALYSESITUATION            FACT-ÉCHEC-BUDGETS            FACT-ÉCHEC-CONJONCTURE            FACT-ÉCHEC-COORDAUTRERÉFORME            FACT-ÉCHEC-ENJEUX            FACT-ÉCHEC-ÉCHÉANCES COURTES            FACT-ÉCHEC-MANQUE DE CONSULTATION            FACT-ÉCHEC-MANQUELEADER            FACT-ÉCHEC-MINISTRERESPONSABLE            FACT-ÉCHEC-PARTICPCHANGEANTE            FACT-ÉCHEC-POLITIQUE            FACT-ÉCHEC-PRESSIONSEXTERNES            FACT-ÉCHEC-PRINCIPESPOL            FACT-ÉCHEC-RELFÉD/PROV         </p> <p>           FACT-PERFORM/MEO-ÉCHEC-COÛTS            FACT-PERFORM/MEO-ÉCHEC-DÉTAILSAPPLICATION            FACT-PERFORM/MEO-ÉCHEC-ÉCHÉANCES            FACT-PERFORM/MEO-ÉCHEC-TRANSFERT            FACT-PERFORM/MEO-ÉCHEC-VISION         </p> <p>           COORD-COMINTERMINIST-POSITIF            COORD-COMINTERMINIST-NÉGATIF         </p> <p>           COORD-IMPACT-FACILITER/ÉLAB         </p>	<p>4.1</p> <p>4.2</p> <p>4.3</p> <p>4.3</p> <p>4.5</p>
------------------------------------	--	--

<p>IMPACT DU PROCESSUS DE COORDINATION SUR LA PERFORMANCE DES POLITIQUES EXAMINÉES</p>	<p>PERF-ACTEURS/MÉCAN-A CONTRIBUÉ PERF-ACTEURS/MÉCAN-PAS D'EFFET</p> <p>PERF-MOYENS/MEO</p> <p>PERF-INDICATEURS-TEMPS</p> <p>PERF-CRITÉVAL/ÉLAB-NE SAIT PAS PERF-CRITÉVAL/ÉLAB-NON PERF-CRITÉVAL/ÉLAB-OUI</p> <p>PERF-ÉVAL/POL-OUI PERF-ÉVAL/POL-NON PERF-ÉVAL/AVENIR PERF-ÉVAL/POL-NE SAIT PAS PERF-SATISFACTION-CLIENTS-OUI</p> <p>COORD-INFLUENCE/MEO-EN ACCORD COORD-INFLUENCE/MEO-EN DÉSACCORD COORD-INFLUENCE/MEO-NE SAIT PAS</p>	<p>5.1</p> <p>5.3</p> <p>5.4</p> <p>5.4-5.6</p> <p>5.7</p> <p>5.9</p>
<p>QUESTIONS DE CONCLUSION</p>	<p>CONCL-CARRIÈRE-ANNÉES-FONCTIONPUBLIQUE/AUTRES CONCL-CARRIÈRE-ÉLABPOL-NON CONCL-CARRIÈRE-ÉLABPOL-OUI CONCL-CARRIÈRE-FORMATION CONCL-CARRIÈRE-LIEUXDETRAVAIL</p>	<p>i</p>
<p>COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES AUX POLITIQUES</p> <p>Politique familiale</p> <p>Loi 23</p> <p>Politique de soutien au développement local et régional</p>	<p>POLFAM-COORDINATION POLFAM-DOCUMENTS DISPONIBLES POLFAM-HISTORIQUE POLFAM-IDÉAL POLFAM-LOBBY POLFAM-PROBLÈMES-INTERNE POLFAM-PROBLÈMES-PRODUITFINAL POLFAM-PROBLÈMES/EXTERNE POLFAM-VARIA</p> <p>DEV DUR-ACTEURS DEV DUR-COORDINATION DEV DUR-DÉBATS DEV DUR-DOCUMENTS DISPONIBLES DEV DUR-HISTORIQUE DEV DUR-LOBBY DEV DUR-PROBLÈMES-PRODUITFINAL</p> <p>SOUTREG-COMMENTAIRES SOUTREG-COORDINATION SOUTREG-DOCUMENTS DISPONIBLES SOUTREG-ÉCHÉANCES SOUTREG-ÉLABORATIONPOL SOUTREG-HISTORIQUE SOUTREG-LOBBY SOUTREG-PROBLÈMES/ÉLAB/PRODUITFINAL</p>	

COMMENTAIRES GÉNÉ- RAUX	VARIA-COMITÉINTERMINIST-CARACT VARIA-COORDINATION VARIA-DÉCISIONS VARIA-ÉCHÉANCES VARIA-ÉLABORATIONDEPOLITIQUES VARIA-ÉVALUATION VARIA-LEADERSHIP VARIA-VOLONTÉ POLITIQUE	
----------------------------	--	--

### DESCRIPTION DES CODES ASSIGNÉS

CODE ASSIGNÉ	DESCRIPTION
Devdur-Acteurs	Commentaires sur les acteurs reliés à la Loi 23
Devdur-Coordination	Commentaires sur la coordination reliés à la Loi 23
Devdur-Débats	Commentaires sur les discussions/débats avec les acteurs impliqués dans la Loi 23
Devdur-Documents disponibles	Documents à consulter
Devdur-Historique	Éléments historiques pour la compréhension de la Loi
Devdur-Lobby	Lobby attaché à la Loi 23
Devdur-Problèmes-Produitfinal	Problèmes ou défauts de la politique (une fois finie) soulevés par les acteurs
Polfam-Coordination	Commentaires sur la coordination reliés à la politique familiale
Polfam-Documents disponibles	Documents disponibles suggérés par les répondants
Polfam-Historique	Historique de la politique familiale
Polfam-Idéal	Commentaires relatifs à la façon idéale d'élaborer la politique familiale
Polfam-Lobby	Lobby attaché à la politique familiale
Polfam-Problèmes-Interne	Problèmes internes découlant de l'élaboration de la politique en général
Polfam-Problèmes-Produitfinal	Problèmes ou défauts de la politique (une fois finie) soulevés par les acteurs
Polfam-Problèmes/Externe	Insatisfactions externes relatifs aux dispositions de la politique annoncée
Polfam-Shéma	Éléments pour schéma d'élaboration de la politique familiale
Polfam-Varia	Commentaires divers sur la politique familiale
Soutreg-Commentaires	Commentaire de la part d'un acteur interviewé pour une autre politique
Soutreg-Coordination	Commentaires sur la coordination reliés à la politique de soutien au développement local et régional
Soutreg-Échéances	Commentaires sur les échéances reliés à la politique de soutien au développement local et régional
Soutreg-Élaborationpol	Commentaires sur l'élaboration de la politique de soutien régional et local
Soutreg-Historique	Historique de la politique de soutien au développement local et régional
Soutreg-Lobby	Commentaires sur le lobby reliés à la politique de soutien au développement local et régional
Soutreg-Problèmes/Élab/Produitfinal	Problèmes reliés à l'impact de l'élaboration sur le produit final (politique de soutien au développement local et régional)
Act-Attentes/Objectifs-Ça dépend	Résultat de l'élaboration par rapport aux attentes des acteurs: certaines attentes rencontrées, d'autres non
Act-Attentes/Objectifs-Non	Résultat de l'élaboration par rapport aux attentes des acteurs: attentes non rencontrées
Act-Attentes/Objectifs-Oui	Résultat de l'élaboration par rapport aux attentes des acteurs: attentes rencontrées
Act-Caract/Influence-Choix de la personne	Choix de la personne (positif ou négatif) comme représentant à la table, influence du rôle et des caractéristiques des acteurs impliqués sur le processus d'élaboration (Position hiérarchique, influence relative, etc.)
Act-Caract/Influence-Comitéministériel	Leadership dans le dossier exercé par un comité ministériel thématique
Act-Caract/Influence-Hiérarchie-Non	Hiérarchie entre acteurs non importante
Act-Caract/Influence-Hiérarchie-Oui	Hiérarchie entre acteurs importante
Act-Caract/Influence-NiveauExécutif	Influence de la volonté politique dans le dossier (influence du Conseil des ministres, leadership du Conseil exécutif / Comité des priorités, intérêt du Premier ministre dans la politique, influence du pallier politique sur le contenu de la politique (modifications, exceptions, etc.) et les échéances
Act-Caract/Influence-Orgcentraux/Pouvoir	Pouvoir accru des organismes centraux par rapport aux autres acteurs et même certains ministres
Act-Coalitions/Alliances-Non	Aucune coalition entre les acteurs impliqués
Act-Coalitions/Alliances-Oui	Existence de coalitions entre acteurs impliqués parce que objectifs similaires partagés
Act-Externes	Acteurs externes impliqués: groupes de pression, organismes, citoyens, etc.
Act-Internes	Acteurs internes impliqués: ministères, Offices, Secrétariats, personnel politique, etc.
Act-Leadership-Ça dépend	Leadership d'un acteur dans l'élaboration de la politique: Ça dépend
Act-Leadership-Égalité=Utopie	Égalité entre les acteurs = pure utopie - n'existera jamais
Act-Leadership-Oui	Leadership d'un acteur dans l'élaboration d'une politique: Oui
Act-Leadership-Personneneutre	Préférable d'avoir un acteur neutre en charge
Act-MEO-Résistances-Oui	Résistances des acteurs impliqués pour la MEO
Act-Orgcentraux-Rôle-Budgets	Rôle d'allocation des budgets et de contrôle financier
Act-Orgcentraux-Rôle-Initiateur du projet	Organismes centraux : rôle de prise en charge, de cohérence globale, de direction, d'élaboration
Act-Orgcentraux-Rôle-Participant	Organismes centraux : petit rôle, rôle habituel



<b>Act-Orgcentraux-Rôle-Pas clair</b>	Organismes centraux : rôle imprécis
<b>Act-Particip-Favorable</b>	Participation facile des acteurs à l'élaboration de la politique
<b>Act-Particip-Satisfaisante-Non</b>	Insatisfaction des acteurs quant à leur participation au comité interministériel
<b>Act-Particip-Satisfaisante-Oui</b>	Satisfaction des acteurs quant à leur participation au comité interministériel
<b>Act-Recrut-Coordonnateur</b>	Acteurs recrutés par le coordonnateur responsable de l'élaboration de la politique
<b>Act-Recrut-Eux-mêmes</b>	Pressions faites par les acteurs pour participer à l'élaboration
<b>Act-Recrut-Obligatoire</b>	Participation obligatoire des acteurs à l'élaboration de la politique ou de la MEO (mandat de l'organisme concerné, ministre responsable impliqué)
<b>Act-Recrut-Orgcentraux</b>	Acteurs recrutés par un organisme central
<b>Act-Relations-Bonnes</b>	Bonnes relations entre acteurs présents (bon cheminement, collaboration harmonie)
<b>Act-Relations-Difficiles</b>	Mauvaises relations entre acteurs présents (conflit, protection des juridiction, méfiance, opposition, résistance, tensions, concessions)
<b>Act-Relations-Ne sais pas</b>	Pas souvenir des relations entre les acteurs présents
<b>Act-Relations-Neutres</b>	Pas de relations de lutte, pas de compétition, pas de relations de pouvoir
<b>Act-Relations-Pression/int/ext</b>	Forte pression interne et externe pour livrer la marchandise
<b>Act-Rôle-Budget</b>	Rôle de vérification et projections budgétaires
<b>Act-Rôle-Coordination</b>	Rôle de coordination (supervision de comités chargés d'élaborer la MEO, atteinte de consensus, résolution de conflits)
<b>Act-Rôle-Exécution</b>	Rôle d'exécution des demandes, de documentation
<b>Act-Rôle-ÉlabPol</b>	Rôle dans l'élaboration du contenu de la politique (participation active aux discussions, contribution à la marge au contenu de la politique, validation du contenu, réactions aux documents publics ou aux échanges informels, rédaction ou compilation des éléments pour aboutir au Livre Blanc)
<b>Act-Rôle-Initiateur du projet</b>	Rôle de maître d'œuvre du projet
<b>Act-Rôle-MEO</b>	Rôle dans l'élaboration des paramètres de MEO ou dans la MEO en tant que telle
<b>Act-Rôle-Sommet</b>	Rôle au Sommet en rapport avec la politique concernée
<b>Concl-Carrière-Années-Fonction publique/ Autres</b>	Années passées dans la fonction publique
<b>Concl-Carrière-Élabpol-Non</b>	Aucune participation à d'autres exercices d'élaboration de politiques
<b>Concl-Carrière-Élabpol-Oui</b>	Participation à d'autres exercices d'élaboration des politiques
<b>Concl-Carrière-Formation</b>	Formation académique
<b>Concl-Carrière-Lieux de travail</b>	Ministères dans lesquels les répondants ont œuvré
<b>Coord-Cominterminist-Négatif</b>	Mauvais fonctionnement du comité interministériel
<b>Coord-Cominterminist-Positif</b>	Bon fonctionnement du comité interministériel
<b>Coord-Impact-Faciliter/Élab</b>	Impact positif des mécanismes de coordination sur l'élaboration de la politique
<b>Coord-Influence/MEO-En accord</b>	Influence positive du processus de coordination sur la qualité de la MEO
<b>Coord-Influence/MEO-En désaccord</b>	Influence négative du processus de coordination sur la qualité de la MEO
<b>Coord-Influence/MEO-Ne sait pas</b>	Influence du processus de coordination sur la qualité de la MEO : le répondant ne sait pas
<b>Coord-Nature-Formel</b>	Outils et stratégies formels de coordination utilisés
<b>Coord-Nature-Informel</b>	Outils et stratégies informels de coordination utilisés
<b>Coord-Outils-Argumentation</b>	Outil utilisé : argumentation convaincante
<b>Coord-Outils-Budgétisation</b>	Outil utilisé : Budgétisation
<b>Coord-Outils-Comités interminist.</b>	Outil utilisé : Comités interministériels, comité de coordination, groupes de travail (internes ou interministériels)
<b>Coord-Outils-Comités ministériels</b>	Outil utilisé : Comité de ministres présidé par un ministre responsable
<b>Coord-Outils-Commissions/Consultations</b>	Outil utilisé : Commissions parlementaires, consultations générales ou ciblées
<b>Coord-Outils-Coordonnateur</b>	Outil utilisé : coordonnateur nommé
<b>Coord-Outils-Détails MEO</b>	Outil utilisé : Bonne identification des acteurs responsables des mesures particulières dans la politique ou révision constante des moyens de MEO au fur et à mesure de la planification
<b>Coord-Outils-Entente formelle</b>	Outil utilisé : Élaboration d'une entente formelle entre divers partenaires
<b>Coord-Outils-Lien avec pol</b>	Outil utilisé : Liens constants entre le palier administratif et le palier politique, sensibilisation du palier politique - députés, etc.
<b>Coord-Outils-Orgcentraux</b>	Outil utilisé : Élaboration de la politique confiée à un organisme central
<b>Coord-Outils-Révision polact</b>	Outil utilisé : Révision constante du contenu de la politique au fur et à mesure de l'élaboration
<b>Coord-Outils-Travail acteurs</b>	Outil utilisé : Présence des mêmes acteurs sur plus d'un comité, qualité des documents échangés ou remis en comité, fréquence des rencontres
<b>Coord-Outils utilisés-Non</b>	Politique où aucun mécanisme de coordination n'a été utilisé

<b>Coord-Stratégies-Concertation</b>	Stratégie utilisée : Concertation entre les acteurs impliqués (intra ou inter ministériel)
<b>Coord-Stratégies-Consensus</b>	Obtention d'un consensus préalable sur le contenu de la politique
<b>Coord-Stratégies-Exécutif-Influence</b>	Stratégie utilisée : Influence des acteurs venant de l'exécutif, intervention du Bureau du PM, négociations avec les instances impliquées
<b>Coord-Stratégies-Échange d'information</b>	Stratégie utilisée : Échange d'information
<b>Coord-Stratégies-Échangesinformels</b>	Stratégie utilisée : Échanges informels en un à un, négociations
<b>Coord-Stratégies-Impératifspol</b>	Stratégie utilisée : Prépondérance des impératifs politiques
<b>Coord-Stratégies-Rapportsaupolitique</b>	Stratégie utilisée : Rapports réguliers faits au niveau politique (aux ministres)
<b>Coord-Stratégies-Rapportsauxcommettants</b>	Stratégie utilisée : Rapports réguliers faits par les acteurs à leurs commettants respectifs
<b>Déc-Étapes-Adoption</b>	Étape de décision : Adoption finale de la Loi, sortie du Livre Blanc
<b>Déc-Étapes-Annonce</b>	Étape de décision : Annonce publique de la politique
<b>Déc-Étapes-Autres</b>	Étapes de décision : Autres
<b>Déc-Étapes-Commissions/Consultations</b>	Étape de décision : Commission parlementaire mise sur pied, consultations menant à un rapport, rédaction d'un mémoire suite à une commission parlementaire
<b>Déc-Étapes-Contenu</b>	Étape de décision : Élaboration du contenu de la politique
<b>Déc-Étapes-Élab-MEO</b>	Étape de décision : Élaboration de la MEO
<b>Déc-Étapes-État situation</b>	Étape de décision : Recherche et état de situation préalable à l'élaboration
<b>Déc-Étapes-MEO</b>	Étape de décision : MEO de la politique, création d'un ministère
<b>Déc-Étapes-Mesureslégislatives</b>	Étape de décision : Traduction de la politique en Loi, élaboration d'un avant-projet de Loi, élaboration du projet de Loi
<b>Déc-Étapes-Orientationsgouvernementales</b>	Étape de décision : Élaboration des orientations ministérielles et/ou politiques pour l'application de la loi
<b>Déc-Étapes-Principes</b>	Étape de décision : Élaboration des grands principes qui guideraient le contenu de la politique, élaboration d'un cadre de référence pour la politique, entente de principe sur le contenu de la politique entre les acteurs impliqués
<b>Déc-Étapes-Sommet</b>	Étape de décision : Tenue d'un Sommet
<b>Déc-Étapes-Validation/ContenuExécutif</b>	Étape de décision : Validation du contenu de la politique au comité ministériel permanent, validation du contenu de la politique au Conseil des ministres, validation du contenu de la politique avec le bureau du PM
<b>Déc-Étapes-Validation/CoordinateurConsMinistres</b>	Étape de décision : Mandat confié à un coordinateur externe et approuvé par le Conseil des ministres
<b>Déc-Étapes-Validation/MEOConsMinistres</b>	Étape de décision : Validation des dispositions de MEO au Conseil des ministres
<b>Déc-Étapes-Validation/PrincipesExécutif</b>	Étape de décision : Validation de l'idée générale de la politique au Comité des priorités et/ou au Conseil des ministres
<b>Déc-Inform-Complexe</b>	Information complexe, incomplète, approximative
<b>Déc-Inform-Disponible-Non</b>	Information difficilement disponible, manque d'information, absence d'information
<b>Déc-Inform-Disponible-Oui</b>	Information disponible, échange d'information entre les acteurs
<b>Déc-Inform-Simple</b>	Information complète, précise
<b>Déc-Projetinitial-Non</b>	Pas de projet clair au départ mais plutôt des préoccupations générales
<b>Déc-Projetinitial-Oui</b>	Projet clair au départ
<b>Déc-Rapide</b>	Processus décisionnel accéléré (échancier serré ou manque de ressources)
<b>Déc-Style-Autoritaire</b>	Décisions autoritaires lors de l'élaboration, impression de consensus
<b>Déc-Style-Consensuel</b>	Décisions consensuelles lors de l'élaboration, décision par la majorité
<b>Déc-Style-Exécutif</b>	Décision ultime par l'exécutif (les élus), le bureau du PM
<b>Déc-Style-Mélange/autorit-consensus</b>	Mélange d'autoritaire et de consensuel
<b>Déc-Style-Ne sais pas</b>	Style de décision non identifié
<b>Déc-Style-Négocié</b>	Décision négociée lors de l'élaboration (négociations, compromis)
<b>Décision-Perdants</b>	Impact de la décision : perdants
<b>Élab-Abolitionprogr-Non</b>	Impact de la décision : aucune abolition de programmes
<b>Élab-Abolitionprogr-Oui</b>	Impact de la décision : abolition de programmes, coupures dans certains programmes
<b>Élab-Act-Objectifs-Différents</b>	Objectifs défendus différents entre acteurs
<b>Élab-Act-Objectifs-Similaires</b>	Objectifs défendus similaires entre acteurs
<b>Élab-Contexte-Restrictbudget</b>	Contexte de restriction budgétaire
<b>Élab-Coordautrespol-Oui</b>	Impact de l'élaboration de la politique : prise en compte d'autres politiques existantes, modification /ou une coordination avec certaines Lois, coordination avec d'autres programmes (intra ou interministériel et/ou intergouvernemental), modifications dans d'autres Lois, modifications dans d'autres programmes (internes ou externes)

Élab-Coordautresréformes-Oui	Impact de l'élaboration de la politique : prise en compte d'autres réformes (de politiques) en cours
Élab-Durée-1 an à 2 ans	Durée totale de l'élaboration : 1 à 2 ans
Élab-Durée-6 mois à 1 an	Durée totale de l'élaboration : 6 mois à 1 an
Élab-Durée-Moins 6 mois	Durée totale de l'élaboration : moins de 6 mois
Élab-Durée-Plus de 2 ans	Durée totale de l'élaboration : plus de 2 ans
Élab-Échéances-Courtes	Courtes échéances
Élab-Échéances-Impact-Grand	Grand impact (contrainte) des échéances sur l'élaboration
Élab-Échéances-Impact-Petit	Petit impact (contrainte) des échéances sur l'élaboration, impact positif
Élab-Échéances-Longues	Longues échéances
Élab-Idéal-Acteurs	Élaboration idéale : s'assurer de la disponibilité des acteurs a priori pour ne pas que les travaux soient ralentis, empathie entre acteurs en regard des positions opposées, nombre restreint d'acteurs, participation accrue de certains acteurs
Élab-Idéal-Adm/Pol-Respect	Élaboration idéale : Respect du palier politique et du palier administratif, initiation de la politique par un ministère ou une instance leader en la matière et non à partir du palier politique
Élab-Idéal-Annonce	Élaboration idéale : Annonce moins précipitée
Élab-Idéal-Concertation/Consultation	Élaboration idéale : Plus d'échanges entre acteurs impliqués, meilleure utilisation des outils de concertation, concertation sans prise de position corporatiste, création de plus de comités techniques, consultation plus grande auprès des ministères, autres acteurs concernés et public en général
Élab-Idéal-Critèreséval	Élaboration idéale : Élaboration de critères d'évaluation ou d'indicateurs de performance au moment de l'élaboration
Élab-Idéal-Décisionpolitique	Élaboration idéale : Importance que le palier politique puisse prendre la décision d'agir malgré la lenteur ou « timing » de la structure administrative
Élab-Idéal-Dépendduprojet	Élaboration idéale : La façon idéale dépend du projet à réaliser
Élab-Idéal-Échéances	Élaboration idéale : Échéances plus longues
Élab-Idéal-ÉlargirContenu	Élaboration idéale : Plus de contenu
Élab-Idéal-Loindupolitique	Élaboration idéale : Élaboration éloignée du politique et présentation de dossiers bien ficelés, bien travaillés
Élab-Idéal-Mandatministères/Coordonnateur	Élaboration idéale : Mandat des ministères plutôt que du PM de façon à avoir l'ouverture maximale de leur part
Élab-Idéal-Objcommuns	Élaboration idéale : Partage d'objectifs communs entre acteurs au départ de l'élaboration, accord préalable entre les ministères concernés
Élab-Idéal-Pareil	Élaboration idéale : Aucun autre moyen
Élab-Idéal-Plusderessources/Interne	Élaboration idéale : Plus de ressources internes
Élab-Idéal-PréparationÉlab	Élaboration idéale : Étude d'impact (à priori) sur les conséquences de la politique, transmission de l'information aux décideurs, développement d'une meilleure argumentation, meilleure compréhension des problèmes à résoudre, meilleure documentation, meilleure transmission de la philosophie derrière la politique à l'intérieur des ministères, évaluation des résistances potentielles à priori, ne pas les minimiser
Élab-Idéal-PrévoirMEO	Élaboration idéale : Prévision des modalités de mise en œuvre, implication des acteurs responsables de la MEO à l'étape d'élaboration
Élab-Idéal-Rédactpolitique	Élaboration idéale : Rédaction de la politique au fur et à mesure
Élab-Idéal-Sous-ministres	Élaboration idéale : Confiée à un groupe de sous-ministres
Élab-Logique-Financière-Non	Élaboration non motivée par une logique financière
Élab-Logique-Financière-Oui	Élaboration motivée par : Logique financière
Élab-Logique-Politique-Oui	Élaboration motivée par : Logique politique
Élab-Modèle-Non	Élaboration = modèle à ne pas suivre
Élab-Modèle-Oui	Élaboration = modèle à suivre
Élab-Nouveauté-ActExternes	Nouveauté : Implication des acteurs externes dans l'élaboration de la politique
Élab-Nouveauté-Comitéministériel	Nouveauté : Création d'un comité ministériel pour amorcer la discussion sur le contenu de la politique
Élab-Nouveauté-Coordexterne	Nouveauté : Embauche d'un coordonnateur externe pour élaborer la politique
Élab-Nouveauté-Coordministres	Nouveauté : Politique coordonnée par les ministres
Élab-Nouveauté-Haut vers bas	Nouveauté : initiation du projet à partir du politique
Élab-Nouveauté-MinFinances	Nouveauté : participation directe du ministère des Finances
Élab-Nouveauté-Nvelle façon de penser	Nouveauté : nouvelle façon de penser

<b>Élab-Nouveauté-PM</b>	Nouveauté: Politique pilotée par le PM
<b>Élab-Nouveauté-Tous les ministères</b>	Nouveauté: implication de tous les ministères concernés
<b>Élab-Objectifspol-Cohérence</b>	Objectif de la politique: Meilleure cohérence, meilleure adaptation, meilleure compréhension, accessibilité aux services, amélioration de la cohérence des programmes/services
<b>Élab-Objectifspol-Équité/Égalité</b>	Objectif de la politique : Égalité des chances, lutte à la pauvreté, redistribution de la richesse, dénatalité, équité, égalité des chances
<b>Élab-Objectifspol-Incitationtravail</b>	Objectif de la politique : Conciliation Travail-Famille, création d'emploi
<b>Élab-Objectifspol-Prévention/Protection</b>	Objectif de la politique : Prévention, protection
<b>Élab-Objectifspol-Simplification</b>	Objectif de la politique : Rationalisation
<b>Élab-Objectifspol-Solide</b>	Objectif de la politique: qu'elle soit bien attachée, solide quand elle serait annoncée publiquement
<b>Élab-Pol-Interministériel-Non</b>	Coordination : les acteurs ne considèrent pas que la politique a été élaborée en interministériel. Les enjeux des différents acteurs n'ont pas été coordonnés lors de l'élaboration de la politique. Les acteurs ne se sentaient parti prenante du processus. La politique s'est élaborée en vase clos.
<b>Élab-Pol-Interministériel-Oui</b>	Coordination : Les acteurs considèrent que la politique a été élaborée en interministériel. Les mécanismes de coordination utilisés pour élaborer la politique ont fait que les acteurs se sentaient parti prenante du processus.
<b>Élab-Principes-Adhésion-Compromis</b>	Principes sous-jacents à l'élaboration : Compromis entre les acteurs
<b>Élab-Principes-Adhésion-Mitigé</b>	Principes sous-jacents à l'élaboration : Adhésion mitigée des acteurs
<b>Élab-Principes-Adhésion-Non</b>	Principes sous-jacents à l'élaboration : Non adhésion des acteurs
<b>Élab-Principes-Adhésion-Oui</b>	Principes sous-jacents à l'élaboration : Adhésion des acteurs
<b>Élab-Priorité-Mitigé</b>	Élaboration de la politique : priorité mitigée
<b>Élab-Priorité-Non</b>	Élaboration de la politique : dossier non prioritaire
<b>Élab-Priorité-Oui</b>	Élaboration de la politique : dossier prioritaire
<b>Élab-Raison-Analyse</b>	Raison d'élaboration : Analyse de la situation, réaffirmation d'une décision antérieure par une Loi
<b>Élab-Raison-Conjoncture</b>	Raison d'élaboration : Conjoncture politique, économique et sociale
<b>Élab-Raison-Crise</b>	Raison d'élaboration : Crise
<b>Élab-Raison-Politique</b>	Raison d'élaboration : Visibilité des programmes/services offerts, volonté politique.
<b>Élab-Raison-PréoccupPolitiques</b>	Raison d'élaboration : Préoccupations politiques, préoccupation partagées par plusieurs ministères, priorités
<b>Élab-Résist/interne-Non</b>	Résistances internes : aucune
<b>Élab-Résist/interne-Oui</b>	Résistances internes : certaines
<b>Élab-Réussite-Mitigé</b>	Réussite de la politique : Certains aspects de la politique ne sont pas une réussite - ou pas encore parce que la politique est trop jeune
<b>Élab-Réussite-Ne peut répondre</b>	Réussite de la politique : Le répondant ne peut répondre
<b>Élab-Réussite-Nécessité</b>	Réussite de la politique : La politique est une nécessité pour le Québec
<b>Élab-Réussite-Non</b>	Réussite de la politique : La politique n'est pas une réussite
<b>Élab-Réussite-Oui</b>	Réussite de la politique : La politique est une réussite
<b>Élab-Réussite-Poltropjeune</b>	Réussite de la politique : La politique est trop jeune
<b>Élab-Source-Fonctionnaires-Oui</b>	Source de l'élaboration : Fonctionnaires
<b>Élab-Source-Lobby</b>	Source de l'élaboration : Revendications ou récriminations de groupes de pression
<b>Élab-Source-Politique</b>	Source de l'élaboration : Niveau politique (décision du conseil des ministres, promesse électorale)
<b>Élab-Source-Travauxantérieurs</b>	Source de l'élaboration : Travaux antérieurs
<b>Fact-Échec-Acteurs</b>	Facteur d'échec : agendas défendus, attitudes (négatives), types de personnalités des acteurs impliqués, obstacles, tensions et dissensions à l'interne (d'un ministère ou au niveau du gouvernement), fermeture des acteurs, positions historiques des acteurs, priorités des acteurs, radicalisation des positions, protection des acquis
<b>Fact-Échec-ActMEO</b>	Facteur d'échec : Pas d'implication (ou peu suffisante) des ministères ou du pallier responsable de la MEO, manque d'information au niveau de l'élaboration de la MEO (pas les mêmes personnes), manque de crédibilité de certaines instances de MEO
<b>Fact-Échec-Analysesituation</b>	Facteur d'échec : Mauvaises analyse et documentation de la situation
<b>Fact-Échec-Budgets</b>	Facteur d'échec : Coupures budgétaires, fiscalité
<b>Fact-Échec-Conjoncture</b>	Facteur d'échec : Conjoncture politique, économique et sociale
<b>Fact-Échec-Coordautreréforme</b>	Facteur d'échec : Coordination avec une autre réforme
<b>Fact-Échec-Enjeux</b>	Facteur d'échec : Taille des enjeux, complexité de la politique

<b>Fact-Échec-Échéances Courtes</b>	Facteur d'échec : Échéances courtes
<b>Fact-Échec-Manque de consultation</b>	Facteur d'échec : Manque de consultation
<b>Fact-Échec-ManqueLeader</b>	Facteur d'échec : Manque de leadership (en termes de participation des acteurs ou d'initiation du projet)
<b>Fact-Échec-Ministresresponsable</b>	Facteur d'échec : Faiblesse du ministre responsable
<b>Fact-Échec-Participchangeante</b>	Facteur d'échec : Participation changeante des acteurs, grand nombre d'acteurs à consulter, poids de certains acteurs.
<b>Fact-Échec-Politique</b>	Facteur d'échec : Implication du niveau politique dans le contenu et les orientations de la politique ou dans des modification de décisions ou dans leurs relations avec les médias; élaboration à un haut niveau, « in vitro »; politique décollée du terrain, de la pratique; politique développée par un organisme qui n'a pas la responsabilité d'élaborer des politiques; politique trop pilotée par le PM
<b>Fact-Échec-Pressionsexternes</b>	Facteur d'échec : Pressions des groupes externes – lobby
<b>Fact-Échec-Principespol</b>	Facteur d'échec : Manque de consensus sur les principes à atteindre dans la politique
<b>Fact-Échec-Relféd/prov</b>	Facteur d'échec : Ententes non conclues avec le fédéral
<b>Fact-Perform/MEO-Échec-Coûts</b>	Performance MEO : Freins reliés aux coûts réels par rapport aux budgets alloués
<b>Fact-Perform/MEO-Échec-DétailsApplication</b>	Performance MEO : Freins reliés au manque de discussion sur les détails de MEO
<b>Fact-Perform/MEO-Échec-Échéances</b>	Performance MEO : Échéances courtes
<b>Fact-Perform/MEO-Échec-Transfert</b>	Performance MEO : Transfert à un autre organisme
<b>Fact-Perform/MEO-Échec-Vision</b>	Performance MEO : Manque de vision intégrée
<b>Fact-Réussite-AccèsInformation</b>	Facteur de réussite : Accès facile à l'information
<b>Fact-Réussite-ActMEO</b>	Facteur de réussite : Implication des acteurs dans la MEO
<b>Fact-Réussite-Adhésionact</b>	Facteur de réussite : Adhésion de l'ensemble des acteurs au projet, collaboration entre les acteurs, consensus, ouverture des acteurs
<b>Fact-Réussite-Annonce</b>	Facteur de réussite : Annonce de la politique
<b>Fact-Réussite-Bonnespersonnes</b>	Facteur de réussite : Expertise des acteurs et du ministre responsable
<b>Fact-Réussite-Budgets</b>	Facteur de réussite : Budgets suffisants
<b>Fact-Réussite-Clartédelapolitique</b>	Facteur de réussite : Importance que la politique soit bien expliquée
<b>Fact-Réussite-Comitéinterministériel</b>	Facteur de réussite : Mise sur pied d'un comité interministériel
<b>Fact-Réussite-Commissionparlementaire</b>	Facteur de réussite : Commission parlementaire
<b>Fact-Réussite-Conjoncture</b>	Facteur de réussite : conjoncture du moment
<b>Fact-Réussite-Connaissancesdesacteurs</b>	Facteur de réussite : Familiarité entre les acteurs
<b>Fact-Réussite-Contenupol</b>	Facteur de réussite : Contenu de la politique
<b>Fact-Réussite-Continuitépensée</b>	Facteur de réussite : Permanence ou continuité dans la pensée organisationnelle
<b>Fact-Réussite-Coordonnateur</b>	Facteur de réussite: Nomination d'un coordonnateur
<b>Fact-Réussite-Créationministère</b>	Facteur de réussite : Création d'un ministère
<b>Fact-Réussite-Échéancescourtes</b>	Facteur de réussite : Échéances courtes
<b>Fact-Réussite-Échéancesraisonnables</b>	Facteur de réussite : Échéances raisonnables
<b>Fact-Réussite-Implicationactterrain</b>	Facteur de réussite : Implication des acteurs terrain
<b>Fact-Réussite-Livreblanc</b>	Facteur de réussite : Livre blanc
<b>Fact-Réussite-Mandatclair</b>	Facteur de réussite : Établissement d'un mandat clair au départ
<b>Fact-Réussite-Manifestation/Actexternes</b>	Facteur de réussite : Manifestation par des acteurs externes
<b>Fact-Réussite-Participconstante</b>	Facteur de réussite : Participation constante des mêmes acteurs sur les comités
<b>Fact-Réussite-Planifpol</b>	Facteur de réussite : Besoin comblé par la politique, politique bien vendue, bonne analyse de la situation, dossiers bien montés
<b>Fact-Réussite-Politique</b>	Facteur de réussite : Modifications rapides apportées par le palier politique, décisions prises par le palier politique, élaboration à un haut niveau hiérarchique, implication de la haute direction, implication des organismes centraux, support politique, validation par le conseil des ministres
<b>Fact-Réussite-Politiquelarge</b>	Facteur de réussite : Politique qui touche à beaucoup de préoccupations
<b>Fact-Réussite-Relféd/prov</b>	Facteur de réussite : Prise en compte des relations fédérales/provinciales
<b>Fact-Réussite-Rédactpolitique</b>	Facteur de réussite : Rédaction continue de la politique
<b>Fact-Réussite-Transparence</b>	Facteur de réussite : Transparence dans le processus
<b>Fact-Réussite-Travailparallèle</b>	Facteur de réussite : Travail interministériel ou intergouvernemental
<b>Fact-Réussite-Travdesfonctionnaires</b>	Facteur de réussite : Travail des fonctionnaires
<b>Fact-Réussite-Visionhorizontale/Act</b>	Facteur de réussite : Vision globale des acteurs et non sectorielle
<b>Fact-Réussite-Volontéadmin</b>	Facteur de réussite : Volonté administrative des ministères et organismes impliqués
<b>Fact-Réussite-Volontépolitique</b>	Facteur de réussite : Volonté politique (implication du PM)
<b>Intro-Act</b>	Principales personnes impliquées dans l'élaboration des politiques - en général

<b>Intro-Étapes</b>	Principales étapes d'élaboration, qui est consulté en général, règles et façons de faire mise de l'avant
<b>Intro-Poldep</b>	Point de départ de l'élaboration des politiques
<b>Perf-Acteurs/Mécan-A contribué</b>	Performance de la politique : Implication des acteurs
<b>Perf-Acteurs/Mécan-Pas d'effet</b>	Performance de la politique : Implication des acteurs n'a pas eu d'effet
<b>Perf-Critéval/Élab-Ne sais pas</b>	Élaboration de critères d'évaluation : Répondant ne peut se prononcer
<b>Perf-Critéval/Élab-Non</b>	Élaboration de critères d'évaluation : aucun critère d'évaluation prévu lors de l'élaboration, aucun indicateur de performance commun prévu lors de l'élaboration, aucun objectif mesurable de défini dans la politique
<b>Perf-Critéval/Élab-Oui</b>	Élaboration de critères d'évaluation : Critères d'évaluation prévus lors de l'élaboration, indicateurs de performance communs prévus lors de l'élaboration
<b>Perf-Éval/Avenir</b>	Évaluation de la politique :Projet d'évaluation planifié à venir
<b>Perf-Éval/Pol-Ne sais pas</b>	Évaluation de la politique : Répondant ne peut se prononcer
<b>Perf-Éval/Pol-Non</b>	Évaluation de la politique : La politique n'a pas fait l'objet d'une évaluation
<b>Perf-Éval/Pol-Oui</b>	Évaluation de la politique : La politique a fait l'objet d'une évaluation
<b>Perf-Indicateurs-Temps</b>	Indicateurs de performance prévus à différents stades
<b>Perf-Moyens/MEO</b>	Moyens ou ententes prévus ou élaborés par les acteurs pour s'assurer d'une mise en œuvre performante
<b>Perf-Satisfaction-Clients-Oui</b>	Les clients/usagers satisfaits de la politique ou des services qui en découlent
<b>Varia-Comitéinterminist-Caract</b>	Caractéristiques des comités interministériels en général
<b>Varia-Coordination</b>	Commentaires sur la coordination des politiques en général
<b>Varia-Décisions</b>	Commentaires généraux sur la façon dont les décisions se prennent
<b>Varia-Échéances</b>	Commentaires généraux sur les échéances dans l'élaboration
<b>Varia-Élaborationdepolitiques</b>	Commentaires variés sur l'élaboration de politiques en général
<b>Varia-Évaluation</b>	Commentaires généraux sur l'évaluation
<b>Varia-Leadership</b>	Commentaires sur le leadership d'un acteur dans l'élaboration d'une politique
<b>Varia-Volonté politique</b>	Impact général de la volonté politique, commentaires divers sur le rôle du PM

### CATÉGORIES ET SOUS-CATÉGORIES (FAMILLES DE CODES)

FAMILLES DE CODES	CODES
Devdur-Divers	[Devdur-Acteurs] [Devdur-Coordination] [Devdur-Débats] [Devdur-Documents disponibles] [Devdur-Historique] [Devdur-Lobby] [Devdur-Problèmes-Produitfinal]
Polfam-Divers	[Polfam-Coordination] [Polfam-Documents disponibles] [Polfam-Historique] [Polfam-Idéal] [Polfam-Lobby] [Polfam-Problèmes-Interne] [Polfam-Problèmes-Produitfinal] [Polfam-Problèmes/Externe] [Polfam-Shéma] [Polfam-Varia]
Soutreg-Divers	[Soutreg-Commentaires] [Soutreg-Coordination] [Soutreg-Échéances] [Soutreg-Élaborationpol] [Soutreg-Historique] [Soutreg-Lobby] [Soutreg-Problèmes/Élab/Produitfinal]
Question 1.1	[Intro-Act] [Intro-Étapes] [Intro-Poldep]
Question 1.2	[Act-Externes] [Act-Internes] [Act-Orgcentraux-Rôle-Budgets] [Act-Orgcentraux-Rôle-Initiateur du projet] [Act-Orgcentraux-Rôle-Participant] [Act-Orgcentraux-Rôle-Pas clair] [Act-Particip-Favorable] [Act-Particip-Satisfaisante-Non] [Act-Particip-Satisfaisante-Oui] [Act-Recrut-Coordonnateur] [Act-Recrut-Eux-mêmes] [Act-Recrut-Obligatoire] [Act-Recrut-Orgcentraux] [Act-Rôle-Budget] [Act-Rôle-Coordination] [Act-Rôle-Exécution] [Act-Rôle-ÉlabPol] [Act-Rôle-Initiateurduprojet] [Act-Rôle-MEO] [Act-Rôle-Sommet] [Élab-Objectifspol-Cohérence] [Élab-Objectifspol-Équité/Égalité] [Élab-Objectifspol-Incitationtravail] [Élab-Objectifspol-Prévention/Protection] [Élab-Objectifspol-Simplification] [Élab-Objectifspol-Solide] [Élab-Raison-Analyse] [Élab-Raison-Conjoncture] [Élab-Raison-Crise] [Élab-Raison-Politique] [Élab-Raison-PréoccupPolitiques] [Élab-Résist/interne-Non] [Élab-Résist/interne-Oui] [Élab-Réussite-Mitigé] [Élab-Réussite-Ne peut répondre] [Élab-Réussite-Nécessité] [Élab-Réussite-Non] [Élab-Réussite-Oui] [Élab-Réussite-Poltropjeune] [Élab-Source-Fonctionnaires-Oui] [Élab-Source-Lobby] [Élab-Source-Politique] [Élab-Source-Travauxantérieurs]
Question 1.3	[Act-Caract/Influence-Choix de la personne] [Act-Caract/Influence-Comitéministériel] [Act-Caract/Influence-Hiérarchie-Non] [Act-Caract/Influence-Hiérarchie-Oui] [Act-Caract/Influence-NiveauExécutif] [Act-Caract/Influence-Orgcentraux/Pouvoir]
Question 1.4	[Act-Relations-Bonnes] [Act-Relations-Difficiles] [Act-Relations-Ne sais pas] [Act-Relations-Neutres] [Act-Relations-Pression/int/ext]
Question 1.5	[Act-Coalitions/Alliances-Non] [Act-Coalitions/Alliances-Oui] [Élab-Act-Objectifs-Différents] [Élab-Act-Objectifs-Similaires] [Élab-Principes-Adhésion-Compromis] [Élab-Principes-Adhésion-Mitigé] [Élab-Principes-Adhésion-Non] [Élab-Principes-Adhésion-Oui]

Question 2.1	[Déc-Étapes-Adoption] [Déc-Étapes-Annonce] [Déc-Étapes-Autres] [Déc-Étapes-Commissions/Consultations] [Déc-Étapes-Contenu] [Déc-Étapes-Élab-MEO] [Déc-Étapes-État situation] [Déc-Étapes-MEO] [Déc-Étapes-Mesures législatives] [Déc-Étapes-Orientations gouvernementales] [Déc-Étapes-Principes] [Déc-Étapes-Sommet] [Déc-Étapes-Validation/Contenu Exécutif] [Déc-Étapes-Validation/Coordinateur Cons Ministres] [Déc-Étapes-Validation/MEO Cons Ministres] [Déc-Étapes-Validation/Principes Exécutif]
Question 2.2	[Élab-Durée-1 an à 2 ans] [Élab-Durée-6 mois à 1 an] [Élab-Durée-Moins 6 mois] [Élab-Durée-Plus de 2 ans] [Élab-Échéances-Courtes] [Élab-Échéances-Impact-Grand] [Élab-Échéances-Impact-Petit] [Élab-Échéances-Longues]
Question 2.3	[Élab-Logique-Financière-Non] [Élab-Logique-Financière-Oui] [Élab-Logique-Politique-Oui]
Question 2.4	[Déc-Rapide] [Déc-Style-Autoritaire] [Déc-Style-Consensuel] [Déc-Style-Exécutif] [Déc-Style-Mélange/autorité-consensus] [Déc-Style-Ne sais pas] [Déc-Style-Négocié] [Décision-Perdants]
Question 2.5	[Déc-Inform-Complexe] [Déc-Inform-Disponible-Non] [Déc-Inform-Disponible-Oui] [Déc-Inform-Simple]
Question 2.6	[Déc-Projet initial-Non] [Déc-Projet initial-Oui] [Élab-Nouveauté-Act Externes] [Élab-Nouveauté-Comité ministériel] [Élab-Nouveauté-Coord externe] [Élab-Nouveauté-Coord ministres] [Élab-Nouveauté-Haut vers bas] [Élab-Nouveauté-Min Finances] [Élab-Nouveauté-Nouvelle façon de penser] [Élab-Nouveauté-PM] [Élab-Nouveauté-Tous les ministères]
Questions 3.1-3.2	[Coord-Nature-Formel] [Coord-Nature-Informel] [Coord-Outils-Argumentation] [Coord-Outils-Budgétisation] [Coord-Outils-Comités interminist.] [Coord-Outils-Comités ministériels] [Coord-Outils-Commissions/Consultations] [Coord-Outils-Coordonnateur] [Coord-Outils-Détails MEO] [Coord-Outils-Entente formelle] [Coord-Outils-Lien avec pol] [Coord-Outils-Org centraux] [Coord-Outils-Révision pol act] [Coord-Outils-Travail acteurs] [Coord-Outils utilisés-Non] [Coord-Stratégies-Concertation] [Coord-Stratégies-Consensus] [Coord-Stratégies-Exécutif-Influence] [Coord-Stratégies-Échange d'information] [Coord-Stratégies-Échanges informels] [Coord-Stratégies-Impératif pol] [Coord-Stratégies-Rapports au politique] [Coord-Stratégies-Rapports aux commettants]
Question 3.3	[Act-Leadership-Ça dépend] [Act-Leadership-Égalité=Utopie] [Act-Leadership-Oui] [Act-Leadership-Personne neutre]



Question 3.4	[Élab-Idéal-Acteurs] [Élab-Idéal-Adm/Pol-Respect] [Élab-Idéal-Annonce] [Élab-Idéal-Concertation/Consultation] [Élab-Idéal-Critèreséval] [Élab-Idéal-Décisionpolitique] [Élab-Idéal-Dépendduprojet] [Élab-Idéal-Échéances] [Élab-Idéal-ÉlargirContenu] [Élab-Idéal-Loindupolitique] [Élab-Idéal-Mandatministères/Coordonnateur] [Élab-Idéal-Objcommuns] [Élab-Idéal-Pareil] [Élab-Idéal-Plusderessources/Interne] [Élab-Idéal-PréparationÉlab] [Élab-Idéal-PrévoirMEO] [Élab-Idéal-Rédactpolitique] [Élab-Idéal-Sous-ministres] [Élab-Modèle-Non] [Élab-Modèle-Oui]
Question 4.1	[Fact-Réussite-AccèsInformation] [Fact-Réussite-ActMEO] [Fact-Réussite-Adhésionact] [Fact-Réussite-Annonce] [Fact-Réussite-Bonnespersonnes] [Fact-Réussite-Budgets] [Fact-Réussite-Clartédelapolitique] [Fact-Réussite-Comitéinterministériel] [Fact-Réussite-Commissionparlementaire] [Fact-Réussite-Conjoncture] [Fact-Réussite-Connaissancedesacteurs] [Fact-Réussite-Contenupol] [Fact-Réussite-Continuitépensée] [Fact-Réussite-Coordonnateur] [Fact-Réussite-Créationministère] [Fact-Réussite-Échéancescourtes] [Fact-Réussite-Échéancesraisonnables] [Fact-Réussite-Implicationacterrain] [Fact-Réussite-Livreblanc] [Fact-Réussite-Mandatclair] [Fact-Réussite-Manifestation/Actexternes] [Fact-Réussite-Participconstante] [Fact-Réussite-Planifpol] [Fact-Réussite-Politique] [Fact-Réussite-Politiquelarge] [Fact-Réussite-Relféd/prov] [Fact-Réussite-Rédactpolitique] [Fact-Réussite-Transparence] [Fact-Réussite-Travailparallèle] [Fact-Réussite-Travdesfonctionnaires] [Fact-Réussite-Visionhorizontale/Act] [Fact-Réussite-Volontéadmin] [Fact-Réussite-Volontépolitique]
Question 4.2	[Fact-Échec-Acteurs] [Fact-Échec-ActMEO] [Fact-Échec-Analysesituation] [Fact-Échec-Budgets] [Fact-Échec-Conjoncture] [Fact-Échec-Coordautreréforme] [Fact-Échec-Enjeux] [Fact-Échec-Échéances Courtes] [Fact-Échec-Manque de consultation] [Fact-Échec-ManqueLeader] [Fact-Échec-Ministreresponsable] [Fact-Échec-Particpchangeante] [Fact-Échec-Politique] [Fact-Échec-Pressionsexternes] [Fact-Échec-Principespol] [Fact-Échec-Relféd/prov]
Question 4.3	[Coord-Cominterminist-Négatif] [Coord-Cominterminist-Positif] [Fact-Perform/MEO-Échec-Coûts] [Fact-Perform/MEO-Échec-DétailsApplication] [Fact-Perform/MEO-Échec-Échéances] [Fact-Perform/MEO-Échec-Transfert] [Fact-Perform/MEO-Échec-Vision]
Question 4.4	[Élab-Priorité-Mitigé] [Élab-Priorité-Non] [Élab-Priorité-Oui]
Question 4.5	[Coord-Impact-Faciliter/Élab]
Question 5.1	[Act-MEO-Résistances-Oui] [Perf-Acteurs/Mécan-A contribué] [Perf-Acteurs/Mécan-Pas d'effet]
Question 5.2	[Act-Attentes/Objectifs-Ça dépend] [Act-Attentes/Objectifs-Non] [Act-Attentes/Objectifs-Oui]

<b>Question 5.3</b>	[Perf-Moyens/MEO]
<b>Questions 5.4-5.6</b>	[Perf-Critéval/Élab-Ne sais pas] [Perf-Critéval/Élab-Non] [Perf-Critéval/Élab-Oui] [Perf-Indicateurs-Temps]
<b>Question 5.7</b>	[Perf-Éval/Avenir] [Perf-Éval/Pol-Ne sais pas] [Perf-Éval/Pol-Non] [Perf-Éval/Pol-Oui] [Perf-Satisfaction-Clients-Oui]
<b>Questions 5.8-5.9</b>	[Coord-Influence/MEO-En accord] [Coord-Influence/MEO-En désaccord] [Coord-Influence/MEO-Ne sait pas]
<b>Questions de conclusion</b>	[Concl-Carrière-Années-Fonctionpublique/Autres] [Concl-Carrière-Élabpol-Non] [Concl-Carrière-Élabpol-Oui] [Concl-Carrière-Formation] [Concl-Carrière-Lieuxdetravail]
<b>DIVERS</b>	[Varia-Comitéinterminist-Caract] [Varia-Coordination] [Varia-Décisions] [Varia-Échéances] [Varia-Élaborationdepolitiques] [Varia-Évaluation] [Varia-Leadership] [Varia-Volonté politique]

## **Appendice 5**

### **APERÇU DES DONNÉES RECUEILLIES EN ENTREVUE**

CODES		CODES		CODES	
Devdur-Acteurs	4	Coord-Stratégies-Consensus	6	Élab-Durée-1 an à 2 ans	4
Devdur-Coordination	2	Coord-Stratégies-Exécutif-Influence	4	Élab-Durée-6 mois à 1 an	8
Devdur-Débats	1	Coord-Stratégies-Échange d'information	8	Élab-Durée-Moins 6 mois	5
Devdur-Documents disponibles	6	Coord-Stratégies-Échangesinformels	23	Élab-Durée-Plus de 2 ans	4
Devdur-Historique	10	Coord-Stratégies-Impératifspol	1	Élab-Échéances-Courtes	35
Devdur-Lobby	26	Coord-Stratégies-Rapportsaupolitique	2	Élab-Échéances-Impact-Grand	19
Devdur-Problèmes-Produitfinal	15	Coord-Stratégies-Rapportscommettants	3	Élab-Échéances-Impact-Petit	15
Polfam-Coordination	6	Déc-Étapes-Adoption	16	Élab-Échéances-Longues	3
Polfam-Documents disponibles	1	Déc-Étapes-Annonce	15	Élab-Idéal-Acteurs	5
Polfam-Historique	1	Déc-Étapes-Autres	1	Élab-Idéal-Adm/Pol-Respect	5
Polfam-Idéal	1	Déc-Étapes-Commissions/Consult.	9	Élab-Idéal-Annonce	2
Polfam-Lobby	1	Déc-Étapes-Contenu	10	Élab-Idéal-Concertation/Consultation	17
Polfam-Problèmes-Interne	3	Déc-Étapes-Élab-MEO	7	Élab-Idéal-Critèreséval	1
Polfam-Problèmes-Produitfinal	15	Déc-Étapes-État situation	3	Élab-Idéal-Décisionpolitique	1
Polfam-Problèmes/Externe	9	Déc-Étapes-MEO	5	Élab-Idéal-Dépendduprojet	1
Polfam-Shéma	3	Déc-Étapes-Mesureslégislatives	7	Élab-Idéal-Échéances	8
Polfam-Varia	5	Déc-Étapes-Orientationsgouv.	5	Élab-Idéal-ÉlargirContenu	1
Soutreg-Commentaires	1	Déc-Étapes-Principes	19	Élab-Idéal-Loindupolitique	1
Soutreg-Coordination	1	Déc-Étapes-Sommet	5	Élab-Idéal-Mandatmin./Coordonnateur	1
Soutreg-Échéances	2	Déc-Étapes-Validation/ContenuExécutif	5	Élab-Idéal-Objcommuns	3
Soutreg-Élaborationpol	13	Déc-Étapes-Validation/Coord.ConsMin.	1	Élab-Idéal-Pareil	10
Soutreg-Historique	29	Déc-Étapes-Validation/MEOConsMin.	5	Élab-Idéal-Plusderessources/Interne	1
Soutreg-Lobby	2	Déc-Étapes-Validation/Princ.Exécutif	14	Élab-Idéal-PréparationÉlab	14
Soutreg-Problèmes/Élab/Produitfinal	19	Déc-Inform-Complexe	4	Élab-Idéal-PrévoirMEO	8
Act-Attentes/Objectifs-Ça dépend	11	Déc-Inform-Disponible-Non	7	Élab-Idéal-Rédactpolitique	1
Act-Attentes/Objectifs-Non	9	Déc-Inform-Disponible-Oui	23	Élab-Idéal-Sous-ministres	1
Act-Attentes/Objectifs-Oui	20	Déc-Inform-Simple	3	Élab-Logique-Financière-Non	3
Act-Charact/Influence-Choix pers.	7	Déc-Projetinitial-Non	3	Élab-Logique-Financière-Oui	19
Act-Charact/Influence-Comitéministériel	1	Déc-Projetinitial-Oui	16	Élab-Logique-Politique-Oui	9
Act-Charact/Influence-Hiérarchie-Non	4	Déc-Rapide	11	Élab-Modèle-Non	4
Act-Charact/Influence-Hiérarchie-Oui	27	Déc-Style-Autoritaire	17	Élab-Modèle-Oui	3
Act-Charact/Influence-NiveauExécutif	25	Déc-Style-Consensuel	6	Élab-Nouveauté-ActExternes	1
Act-Charact/Infl-Orgcentraux/Pouvoir	1	Déc-Style-Exécutif	13	Élab-Nouveauté-Comitéministériel	5
Act-Coalitions/Alliances-Non	2	Déc-Style-Mélange/autorit-consensus	6	Élab-Nouveauté-Coordexterne	2
Act-Coalitions/Alliances-Oui	11	Déc-Style-Ne sais pas	1	Élab-Nouveauté-Coordministres	1
Act-Externes	21	Déc-Style-Négocié	14	Élab-Nouveauté-Haut vers bas	1
Act-Internes	51	Décision-Perdants	2	Élab-Nouveauté-MinFinances	1
Act-Leadership-Ça dépend	1	Élab-Abolitionprogr-Non	1	Élab-Nouveauté-Nvelle façon de penser	2
Act-Leadership-Égalité=Utopie	1	Élab-Abolitionprogr-Oui	19	Élab-Nouveauté-PM	3
Act-Leadership-Oui	11	Élab-Act-Objectifs-Différents	6	Élab-Nouveauté-Tous les ministères	2
Act-Leadership-Personneneutre	1	Élab-Act-Objectifs-Similaires	4	Élab-Objectifspol-Cohérence	18
Act-MEO-Résistances-Oui	4	Élab-Contexte-Restrictbudget	12	Élab-Objectifspol-Équité/Égalité	14
Act-Orgcentraux-Rôle-Budgets	4	Élab-Coordautrespol-Oui	32	Élab-Objectifspol-Incitationtravail	5
Act-Orgcentraux-Rôle-Initiateur projet	34	Élab-Coordautresréformes-Oui	34	Élab-Objectifspol-Prév./Protection	7
Élab-Objectifspol-Simplification	14	Fact-Perform/MEO-Échec-Vision	1	Perf-Satisfaction-Clients-Oui	3

Élab-Objectifspol-Solide	1	Fact-Réussite-AccèsInformation	1	Varia-Comitéinterminist-Caract	2
Élab-Pol-Interministériel-Non	17	Fact-Réussite-ActMEO	4	Varia-Coordination	10
Élab-Pol-Interministériel-Oui	4	Fact-Réussite-Adhésionact	6	Varia-Décisions	3
Élab-Principes-Adhésion-Compromis	1	Fact-Réussite-Annonce	1	Varia-Echéances	2
Élab-Principes-Adhésion-Mitigé	3	Fact-Réussite-Bonnespersonnes	29	Varia-Elaborationdepolitiques	17
Élab-Principes-Adhésion-Non	6	Fact-Réussite-Budgets	2	Varia-Evaluation	1
Élab-Principes-Adhésion-Oui	12	Fact-Réussite-Clartédela politique	1	Varia-Leadership	1
Élab-Priorité-Mitigé	2	Fact-Réussite-Comitéinterministériel	5	Varia-Volonté politique	3
Élab-Priorité-Non	2	Fact-Réussite-Commis.parlementaire	5		
Élab-Priorité-Oui	25	Fact-Réussite-Conjoncture	9		
Élab-Raison-Analyse	38	Fact-Réussite-Connaissancedesacteurs	1		
Élab-Raison-Conjoncture	7	Fact-Réussite-Contenupol	1		
Élab-Raison-Crise	7	Fact-Réussite-Continuitépensée	3		
Élab-Raison-Politique	24	Fact-Réussite-Coordonnateur	7		
Élab-Raison-PréoccupPolitiques	5	Fact-Réussite-Créationministère	3		
Élab-Résist/interne-Non	8	Fact-Réussite-Echéancescourtes	4		
Élab-Résist/interne-Oui	18	Fact-Réussite-Echéancesraisonnables	1		
Élab-Réussite-Mitigé	22	Fact-Réussite-Implicationacterrain	1		
Élab-Réussite-Ne peut répondre	4	Fact-Réussite-Livreblanc	4		
Élab-Réussite-Nécessité	2	Fact-Réussite-Mandatclair	2		
Élab-Réussite-Non	3	Fact-Réussite-Manif./Actexternes	2		
Élab-Réussite-Oui	20	Fact-Réussite-Participconstante	4		
Élab-Réussite-Poltropjeune	8	Fact-Réussite-Planifpol	5		
Élab-Source-Fonctionnaires-Oui	4	Fact-Réussite-Politique	12		
Élab-Source-Lobby	3	Fact-Réussite-Politiquelarge	1		
Élab-Source-Politique	32	Fact-Réussite-Relféd/prov	2		
Élab-Source-Travauxantérieurs	5	Fact-Réussite-Rédactpolitique	1		
Fact-Échec-Acteurs	30	Fact-Réussite-Transparence	1		
Fact-Échec-ActMEO	15	Fact-Réussite-Travailparallèle	1		
Fact-Échec-Analysesituation	4	Fact-Réussite-Traydesfonctionnaires	3		
Fact-Échec-Budgets	22	Fact-Réussite-Visionhorizontale/Act	1		
Fact-Échec-Conjoncture	1	Fact-Réussite-Volontéadmin	1		
Fact-Échec-Coordautreréforme	1	Fact-Réussite-Volontépolitique	34		
Fact-Échec-Enjeux	11	Intro-Act	5		
Fact-Échec-Echéances Courtes	15	Intro-Étapes	18		
Fact-Échec-Manque de consultation	12	Intro-Poldep	4		
Fact-Échec-ManqueLeader	3	Perf-Acteurs/Mécan-A contribué	2		
Fact-Échec-Ministreresponsable	1	Perf-Acteurs/Mécan-Pas d'effet	1		
Fact-Échec-Particpchangeante	8	Perf-Critéval/Élab-Ne sais pas	1		
Fact-Échec-Politique	23	Perf-Critéval/Élab-Non	26		
Fact-Échec-Pressionsexternes	3	Perf-Critéval/Élab-Oui	4		
Fact-Échec-Principespol	2	Perf-Eval/Avenir	3		
Fact-Échec-Relféd/prov	9	Perf-Eval/Pol-Ne sais pas	1		
Fact-Perform/MEO-Échec-Coûts	5	Perf-Eval/Pol-Non	8		
Fact-Perform/MEO-Échec-Dét.Applic.	1	Perf-Eval/Pol-Oui	2		
Fact-Perform/MEO-Échec-Echéances	2	Perf-Indicateurs-Temps	17		
Fact-Perform/MEO-Échec-Transfert	1	Perf-Moyens/MEO	2		

## BIBLIOGRAPHIE

- Adler, P., Adler, P. (1994). « Observational Techniques » dans Denzin, N.K., Lincoln, Y.S., dirs., *Handbook of Qualitative Research*, London, Sage Publications, pp. 361-376.
- Aldrich, H., Whetten, D. A. (1981). « Organization-sets, Action-sets, and Networks : Making the Most of Simplicity, dans Nystrom, P. C., Starbuck, W. H., dirs., *Handbook of Organizational Design*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press, pages 385-408.
- Alexander, E.R. (1995). *How Organizations Act Together : Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, London, Gordon and Breach Publishers, 384 pages.
- Alexander, E. R. (1993). « Interorganizational Coordination: Theory and Practice », *Journal of Planning Literature*, vol. 7, no 4, pages 327-343.
- Allison, G. T., Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Second Edition, Longman, New York, 416 pages.
- Anderson, G. (1997). « The New Focus on the Policy Capacity of the Federal Government », *Canadian Public Administration*, vol. 39, no 4, pages 469-488.
- Assemblée nationale du Québec (1997). *Loi sur le ministère des Régions*, Projet de Loi 171, 19 décembre 1997.
- Aucoin, P. (1979). «Portfolio Structures and Policy Coordination», dans Doern, G.B., Aucoin, P., dirs., *Public Policy in Canada : Organization, Process, and Management*, Toronto, The Macmillian Company of Canada, pages 213-238.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management : Canada in Comparative Perspectives*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 274 pages.
- Babbie, E. (1995). *The Practice of Social Research*, Wadsworth Pu. Co., Belmont, 493 pages.
- Bardach, E. (1996). « Turf Barriers to Interagency Collaboration », dans Kettl, D. F., Milward, H. Binton, dirs., *The State of Public Management*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pages 168-192.
- Barlow, J., Raber, M. (1996). « Steering Not Rowing : Co-ordination and Control in the Management of Public Services in Britain and Germany », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 9, nos. 5 et 6, pages.
- Barnard, C. I. (1968). *The Functions of the Executive*, 30th anniversary edition, Cambridge, Harvard University Press, 334 pages.

- Bernier, L., Bourgault, J., Burlone, N. (2001). *Expériences d'horizontalité dans divers pays*, Institut d'Administration publique du Canada, Toronto, 38 pages.
- Bernier, L. (1996). *De Paris à Washington : La politique internationale du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 173 pages.
- Bernier, L. (1989). *Soldiers of Fortune : State-Owned Enterprises as Instruments of Economics Policy*, Ph.D. Dissertation, Northwestern University, 327 pages.
- Bobrow, D. B., Dryzek, J. S. (1987). *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 246 pages.
- Boston, J. (1992). « The Problem of Policy Coordination : the New Zealand Experience », *Governance*, vol. 5, pages 88-103.
- Bourgault, J. (1997). « L'intégration horizontale au sommet », *Optimum*, vol. 27, no. 4, pages 14-27.
- Bourgault, J., Lapierre, R. (2000). *Horizontalité et gestion publique*, Rapport final, École nationale d'administration publique, 121 pages.
- Bourgon, J. (1998b). *Sixième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 11 pages.
- Bourgon, J. (1998). *Cinquième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 26 pages.
- Bourgon, J. (1997). *Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 63 pages.
- Brickman, R. (1979). « Comparative Approaches to R&D Policy Coordination », *Policy Sciences*, vol 11, no. 1, pages 73-91.
- Brooks, S. (1998). *Public Policy in Canada : An Introduction*, Toronto, Oxford University Press, 297 pages.
- Bryson, J. M., Einsweiler, R. C. (1991). *Shared Power : What Is It ? How Does It Work ? How Can We Make It Better ?*, Lanham, University Press of America, 406 pages.
- Bureau du Conseil privé (1996). *Groupe de travail sur les questions horizontales*, Gouvernement du Canada, décembre 1996, 47 pages.
- Campbell, C., Halligan, J. (1992). *Political Leadership in an Age of Constraint : the Australian Experience*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 276 pages.

- Cappe, M. (2000). *Septième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 11 pages.
- Centre canadien de gestion (2001). *L'effort héroïque quotidien : les enseignements découlant de la gestion de projets horizontaux*, Table ronde de recherche-action en gestion horizontale, 70 pages.
- Charih, M., Daniels, A., (1997). *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, L'Institut d'administration publique du Canada, 328 pages.
- Charih, M., Kernaghan, K. (1997). « The Challenges of Change : Emerging Issues in Contemporary Public Administration », *Canadian Public Administration*, vol. 40, no. 2, pages 218-233.
- Chisholm, R.F. (1996). « On the Meaning of Networks », *Group and Organization Management*, vol. 21, no. 2, pages 216-235.
- Chisholm, D. (1989). *Coordination Without Hierarchy : Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press, 273 pages.
- Crasswell, E., Davis, G. (1994). « The Search for Policy Coordination : Ministerial and Bureaucratic Perceptions of Agency Amalgamation in a Federal Parliamentary System », *Policy Studies Journal*, vol. 22, no 1, p. 59-73.
- Crasswell, E., Davis, G. (1993). « Does Amalgamation Improve Policy Coordination? », dans Forster, J., Davis, G., dirs., *Reforming The Public Service : Lessons From Recent Experience*, Melbourne, Macmillan, pages 180-207.
- Crête, J. (1992). « L'éthique en recherche sociale », dans Gauthier, B., dir., *Recherche sociale: De la problématique à la collecte de données*, Sillery, Presse de l'Université du Québec, pp. 227-247.
- Cyert, R. M., March, J. G. (1992). *A Behavioral Theory of The Firm*, 2e édition, Oxford, Basil Blackwell, 252 pages.
- Dobson, W. (1991). *Economic Policy Coordination : Requiem or Prologue?*, Washington D.C., Institute for International Economics, 161 pages.
- Dobuzinski, L., Howlett, M., Laycock, D., (1996). *Policy Studies in Canada : The State of the Art*, Toronto, University of Toronto Press, 442 pages.
- Doerr, A.D. (1981). *The machinery of Government in Canada*, Toronto, Methuen, 223 pages.
- Fayol, H. (1969). *General and Industrial Management*, 1ère traduction, London, Pitman, 110 pages.



- Follett, M. P. (1987). *Freedom & Coordination : Lectures in Business Organisation*, 2e édition, New York, Garland Publishing, 89 pages.
- Fontana, A, Frey, J. H. (1994). « Interviewing : the Art of Science », dans Denzin, N.K., Lincoln, Y. S., dirs., *Handbook of Qualitative Research*, London, Sage Publications, pp. 361-376.
- Ford, R., Zussman, D. (1997). *La Prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto, KPMG Centre for Government Foundation, 288 pages.
- Franz, H-J. (1991). « Interorganizational Policy Coordination : Arrangements of Shared Government », dans Kaufmann, F-X., dir., *The Public Sector : Challenge for Coordination and Learning*, Berlin, Walter de Gruyter, pages 469-499.
- Gauthier, B., Turgeon, J. (1992). « Les données secondaires », dans Gauthier, B., dir., *Recherche sociale: De la problématique à la collecte de données*, Sillery, Presse de l'Université du Québec, pp. 453-481.
- Glaser, B.G. (1978). *Theoretical Sensitivity : Advances in the Methodology of Grounded Theory*, Mill Valley, C.A., Sociology Press, 164 pages.
- Gorden, R. L. (1987). *Interviewing : Strategy, Techniques, and Tactics*, Chicago, The Dorsey Press, 4th Edition, 644 pages.
- Graham, P. (1995). *Mary Parker Follett, Prophet of Management : A Celebration Of Writings From The 1920s*, Boston, Harvard Business School Press, 309 pages.
- Guba, E.G., Lincoln, Y.S. (1981). *Effective Evaluation : Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 423 pages.
- Gulick, L. H. (1937). « Notes on the Theory of Organization », dans Gullick, L. H., Urwick, L., dirs., *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, pages 3-45.
- Hall, R. H., Clark, J. P., Giordano, P. C., Johnson, P. V., Van roekel, M., (1977). « Patterns of Interorganizational Relationships », *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, pages 457-474.
- Hanf, K., O'Toole, L.J., (1992). « Revisiting old Friends : Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-Organizational Relations », *European Journal of Political Research*, vol. 21, no. 1, pages.
- Hanf, K., Scharpf, F.W. (1978). *Interorganizational Policy Making : Limits to Coordination and Central Control*, London, Sage Publications, 373 pages.

- Hart, J. (1998). « Central Agencies and Departments : Empowerment and Coordination », dans Peters, B. G., Savoie, D. J., dirs., *Taking Stock : Assessing Public Sector Reforms*, Centre canadien de gestion, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 417 pages.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press, 239 pages.
- Huberman A.M., Miles M.B. (1991). *Analyse des données qualitatives : Recueil de nouvelles méthodes*, Bruxelles, De Boeck Université, 480 pages.
- Huberman A.M., Miles M.B. (1994). «Data Management and Analysis Methods » dans Denzin, N.K., Lincoln, Y.S., dirs., *Handbook of Qualitative Research*, London, Sage Publications, pp. 428-444.
- Institute on Governance (1996). *Trampling The Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, Study prepared for the Deputy Minister Task Force on Horizontal Issues and the Deputy Minister Task Force on Service Delivery, 55 pages.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis : A political and Organizational Perspective*, New York, St-Martin's Press, 277 pages.
- Jennings, E. T. (1998). « Interorganizational Coordination, Administrative Consolidation, and Policy Performance », *Public Administration Review*, vol. 58, no. 5, pages 417-428.
- Jennings, E.T. (1994). « Building Bridges in the Intergovernmental Arena : Coordinating Employment and Training Programs in the American States », *Public Administration Review*, vol. 54, no. 1, pages 52-60.
- Jenson, J., Stroick, S.M. (2000). *What is the Best Policy Mix for Canada's Young Children*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, Étude no F|09.
- Johnson, A. F., Stritch, A. (1997). *Canadian Public Policy : Globalization and Political Parties*, Toronto, Copp Clark Ltd., 314 pages.
- Kanter, R. M., Summers, D. V. (1987). « Doing Well While Doing Good : Dilemmas of Performance Measurement in Non-Profit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency Approach », dans Powell, W.W., dir., *The Non-Profit Sector : A Research Handbook*, New Haven, Yale University Press, pages 154-166.
- Kaufmann, F-X. (1991). « The Relationship between Guidance, Control, and Evaluation », dans Kaufmann, F-X., dir., *The Public Sector : Challenge for Coordination and Learning*, Berlin, Walter de Gruyter, pages 213-234.

- Kernaghan, K., Marson, B., Borins, S. (2000). *The New Public Organization*, Institut d'administration publique du Canada, Monographie sur l'administration publique canadienne no. 24, 370 pages.
- Kernaghan, K., Charih, M. (1996). *Research in Public Administration : An Agenda for the Year 2000*, The Canadian Association of Programs in Public Administration, 53 pages.
- Kernaghan, K., Kuper, O. (1983). *Coordination in Canadian Governments : a Case Study of Aging Policy*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 78 pages.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Second edition, New York, Harpers Collins, 254 pages.
- Kroeger, A. (1996). «A Retrospective on Policy Development in Ottawa», *Canadian Public Administration*, vol. 39, no. 4, pages 457-468.
- Lambright, W. H. (1997). «The Rise and Fall of Interagency Cooperation : The U.S. Global Change Research Program», *Public Administration Review*, vol. 57, no 1, pages 36-44.
- Lawrence, P. R., Lorsch, J. W. (1994). *Adapter les structures de l'entreprise : Intégration ou différenciation*, 2e édition, Paris, Les Éditions d'Organisation, 237 pages.
- Lemieux, V. (1999a). *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 146 pages.
- Lemieux V. (1999b). *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Québec, Presses de l'Université Laval, 227 pages.
- Lemieux, V. (1998). *Les coalitions : liens, transactions et contrôles*, Paris, Presses Universitaires de France, 235 pages.
- Lemieux, V. (1995). *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 184 pages.
- Lessard, D. (2001). « Feu la solidarité des députés péquistes : la valse des titre laisse plusieurs danseurs mécontents », *La Presse*, 10 mars 2001, p. B3.
- Lindblom, C. E. (1959). «The Science of Muddling Through», *Public Administration Review*, vol. 19, pages 79-88.
- March, J. G., Olsen, P. J. (1979). *Ambiguity and Choices in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget, 408 pages.
- Metcalf, L. (1994). « La coordination internationale des politiques et la réforme de la gestion publique », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 60, no 2, pages 321-344.

- Ministère de l'Environnement, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (1997). *Ensemble cultivons le bon voisinage : impacts pour le monde agricole et municipal de la loi relative à la protection et au développement des activités agricoles*, Direction de l'Environnement et du développement durable, Gouvernement du Québec, 33 pages.
- Ministère du Conseil exécutif (1997). *Rapport Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux*, Gouvernement du Québec, 127 pages.
- Ministère de la Famille(1999). *Bilan de la mise en œuvre des dispositions du Livre blanc*, Gouvernement du Québec 16 pages.
- Ministère de la famille (1999). *La politique familiale : Un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, Gouvernement du Québec, 38 pages.
- Minnery, J.R. (1988). «Modelling Coordination», *Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, no 3, pages 241-247.
- Mintzberg, H. (1982). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions de l'Organisation, 434 pages.
- Nagel, S.S. (1998). *Public Policy Evaluation : Making Super-Optimum Decisions*, Aldershot, Ashgate, 361 pages.
- OCDE (2000). *Examples of Recent Public Management Initiatives in Canada*, 12 pages, <http://www.OCDE.org/puma/focus/compend/ca.htm>.
- OCDE (1998). L'élaboration des décisions dans le domaine des politiques de grande envergure: réunion des hauts responsables des centres de gouvernement sur la politique de l'information et la qualité de la démocratie, PUMA, non classifié, Berne, 14 et 15 septembre 1998.
- OCDE (1997). *La gestion publique a travers les différents niveaux d'administration*, PUMA, <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/malg/malg97/summary-fr.htm>
- Oliver, A. L., Ebers, M. (1998). « Networking Network Studies : An Analysis of Conceptual Configurations in the Study of Inter-organizational Relationships », *Organization Studies*, vol. 19, no. 4, pages 549-583.
- Oliver, C. (1990). « Determinants of Interorganizational Relationships : Integration and Future Directions », *Academy of Management Review*, vol. 15, no. 2, pages 241-265.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (1996). *Assurer la cohérence des politiques - instruments et contraintes*, OCDE, Études hors série sur la gestion publique, no. 12, 48 pages.

- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Plume, 405 pages.
- O'Toole, L.J. (1997). « Treating Networks Seriously : Practical and Research-Based Agendas in Public Administration », *Public Administration Review*, vol. 57, no. 1, pages 45-52.
- Painter, M. (1981). « Central Agencies and the Coordination Principle », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 60, no. 4, pages 265-280.
- Pal, L. (1992). *Public Policy Analysis : An Introduction*, 2nd edition, Scarborough, Nelson Canada, 303 pages.
- Palys, T. (1992). *Research Decisions : Quantitative and Qualitative Perspectives*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich Canada Inc., 431 pages.
- Patton, M.Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 2nd ed., Sage Publications, 532 pages.
- Peters, B. G. (1998a). « Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination », *Public Administration*, vol. 76, no. 2, pages 295-311.
- Peters, B. G. (1998b). *La gestion d'un gouvernement horizontal : l'aspect politique de la coordination*, Rapport de recherche no. 21, Conseil canadien de gestion, 66 pages.
- Peters, B. G. (1996). *La capacité des pouvoirs publics d'élaborer des politiques*, Ottawa, Centre canadien de gestion, Rapport de recherche no. 18, 54 pages.
- Peters, B. G., Savoie, D. J. (1995). *La gestion de l'incohérence : le dilemme de la coordination et de la responsabilisation*, Ottawa, Centre canadien de gestion, Rapport de recherche no. 16, 43 pages.
- Pollard, B. G. (1986). *Managing the Interface : Intergovernmental Affairs Agencies in Canada*, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 182 pages.
- Pollitt, C. (1995). « Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management », *Evaluation* : vol. 1, no. 2, pages 135-154.
- Provan, K. G., Milward, H. B. (1995). « A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness : A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems », *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, pages 1-33.
- Radin, B. A. (1996). « Managing Across Boundaries », dans Kettl, D. F., Milward, H. B., *The State of Public Management*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pages 145-167.

- Rainey, H. G., Milward, H. B. (1983). « Public Organizations : Policy Networks and Environments », dans Hall, R. H., Quinn, R. E., *Organizational Theory and Public Policy*, Beverley Hills, Sage Publications, pages 133-146.
- Rogers, D. L., Mulford, C. L. (1982). « The Historical Development », dans Rogers, D.L., Whetten, D.A., *Interorganizational Coordination : Theory, Research and Implementation*, Ames, Iowa State University Press, pages 32-53.
- Rogers, D.L., Whetten, D.A. (1982). *Interorganizational Coordination : Theory, Research and Implementation*, Ames, Iowa State University Press, 206 pages.
- Ruiz-Gallegos, M.B. (1990). «Décentralisation et coordination administratives : deux techniques au service de l'intérêt général», *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 56, no 2, pages 313-333.
- Sabatier, P. A. (1996). « The Suitability of Several Models for Comparative Analysis of the Policy Process », dans Imbeau, L. M., McKinlay, R.D., *Comparing Government Activity*, New York, St. Martin's Press Inc, pages 101-117.
- Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 290 pages.
- Savoie, D.J. (2000). *Governing From the Centre : the Concentration of Power in Canadian Politics*, University of Toronto Press, Downsview, 440 pages.
- Savoie, D. J. (1995). « Mondialisation, États-nations et fonction publique », dans Peters, B. G., Savoie, D. J., *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Centre canadien de gestion, Les Presses de l'Université Laval, pages 71-98.
- Scharpf, F.W. (1978). « Interorganizational Policy Studies : Issues, Concepts and Perspectives », dans Hanf, K, Scharpf, F.W., dirs. *Interorganizational Policy Making : Limits to Coordination and Central Control*, London, Sage Publications, pages 345-370.
- Schneider, A.L., Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas, 241 pages.
- Secrétariat au développement des Régions (1997). *Politique de soutien au développement local et régional*, Gouvernement du Québec, 50 pages.
- Secrétariat au développement des Régions (1997). *Guide d'implantation des Centres locaux de développement*, Gouvernement du Québec, 16 pages.
- Secrétariat du Comité des priorités du ministère du Conseil exécutif et autres (1997). *Nouvelles dispositions de la politique familiale. Les enfants au cœur de nos choix*, Gouvernement du Québec, 40 pages.

- Seidman, H. (1975). *Politics, Position & Power : The Dynamics of Federal Organization*, New York, Oxford University Press, 354 pages.
- Silverman, D. (1993). *Interpreting Qualitative Data : Methods for Analysing Talk, Text and Interaction*, London, Sage Publications, 224 pages.
- Simeon, R. (1976). « Studying Public Policy », *Revue canadienne de science politique*, vol. 9, no. 4, pages 548-580.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 4e édition, New York, The Free Press, 364 pages.
- Singleton, R., Straits, B. C., Margaret, M., McAllister, R.J. (1999). *Approaches to Social Research*, New York, Oxford University Press, 3e édition., 541 pages.
- Sproule-Jones, M. (2001). « Horizontal Management: Implementing Programs Across Interdependent Organizations », *Administration publique du Canada*, vol. 43, no. 1, pages 93-109.
- Stewart, J. (1996). « A Dogma of Our Times – The Separation of Policy-Making and Implementation », *Public Money and Management*, vol. 16, no. 3, pages 33-40.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox : The Art of Political Decision Making*, New York, W.W. Norton & Company, 394 pages.
- Strauss, A.L., Corbin, J. (1998). *Techniques and procedures for developing grounded theory* Second Edition, Thousand Oaks, Sage Publications, 312 pages.
- Thomas, C. (1997). « Public Management as Interagency Cooperation : Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 7, no. 2, pages 221-246.
- Thompson, G. J., Levacic, F. R., Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks*, London, Sage, 306 pages.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*, New-York, Prentice-Hall, 192 pages.
- Tremblay, M., (1998). *Les politiques publiques canadiennes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 314 pages.
- Turgeon, J., Dubois, N. (2000). « L'évaluation des politiques et des programmes au niveau du gouvernement fédéral canadien », dans Conseil national de l'évaluation ed., *L'évaluation au service de l'avenir*, paris, La documentation française, pages 183-204.
- Webb, M. C. (1995). *The Political Economy of Policy Coordination : International Adjustment since 1945*, London, Cornell University Press, 269 pages.

- Webb, A. (1991). « Coordination : A Problem in Public Sector Management », *Policy and Politics*, vol. 19, no 4, pages 229-241.
- Whetten, D. A., Bozeman, B. (1991). « Policy Coordination and Interorganizational Relations : Some Guidelines for Sharing Power », dans Bryson, J. M., Einsweiler, R. C., *Shared Power : What Is It ? How Does It Work ? How Can We Make It Better ?*, Lanham, University Press of America, pages 77-102..
- Wright, J. D., Zussman, D, (1996). *Review and Analysis of Recent Changes in the Delivery of Government Services*, Ottawa, The Deputy Task force on Service Delivery Models, 110 pages.
- Yin, R.K. (1994). *Case Study Research : Design and Methods*, 2e édition, Sage Publications, 170 pages.



